

POLITYKA I SPOŁECZEŃSTWO

**STUDIES IN POLITICS
AND SOCIETY**

**KWARTALNIK
NR 1(22) / 2024**



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2024**

RADA NAUKOWA

Prof. Andrzej Antoszewski, Uniwersytet Wrocławski
Prof. Ewa Maj, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Ks. prof. Sławomir Zych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Prof. PhDr. Alexander Duleba, Centrum Badań Słowackiego Stowarzyszenia
Polityki Zagranicznej, Bratysława
Prof. Jochen Franzke, Uniwersytet w Poczdamie
Prof. William Gilles, Uniwersytet Sorbona, Paryż
Prof. Joaquín Martín Cubas, Uniwersytet w Walencji
Prof. Marcus Behmer, Uniwersytet Ottona i Fryderyka w Bambergu
Margarete Dabrowski, Uniwersytet w Osnabrück
Prof. Ricardo Ruiz de la Serna, Universidad San Pablo Ceu, Madryt
Prof. Ireneusz Paweł Karolewski, Uniwersytet w Lipsku

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Tomasz Koziello (redaktor naczelny), Krzysztof Żarna (zastępca redaktora naczelnego),
Przemysław Maj (sekretarz naukowy), Katarzyna Tuczyńska (sekretarz redakcji),
Grzegorz Pawlikowski (członek redakcji), Karol Piękoś (członek redakcji),
Gabriel Székely (członek redakcji), Damian Wicherek (członek redakcji).
Redaktorzy tematyczni: Andrzej Bonusiak (mniejszości narodowe i etniczne, migracje),
Agnieszka Łukasik-Turecka (media, komunikacja społeczna),
Sabina Grabowska (nauka o państwie i polityce, systemy polityczne),
Paweł Grata (polityka społeczna, polityka gospodarcza),
Marcin Jurgilewicz (nauki o bezpieczeństwie), Jolanta Itrich-Drabarek (administracja publiczna,
samorząd terytorialny), Zbigniew Czachór (integracja europejska), Michał Strzelecki (myśl polityczna),
Arkadiusz Indraszczyk (stosunki międzynarodowe),
Grzegorz Radomski (filozofia polityki, socjologia polityki),
Krzysztof Koźbial (polityka transgraniczna)

„Polityka i Społeczeństwo” jest kwartalnikiem wydawanym w wersji papierowej i internetowej.

ADRES REDAKCJI

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

Redakcja językowa
Władysław Wójtowicz

Opracowanie techniczne
Ewa Kuc

Łamanie
Marek Kuc

Redaktor tekstów w języku angielskim
Joanna Mazur-Okalowe

ISSN 1732-9639

Sprzedaż prowadzi WYDAWNICTWO UNIwersytetu Rzeszowskiego
ul. prof. S. Pigonia 6, 35-310 Rzeszów, tel.: +48 (17) 872 13 69
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <https://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 26; ark. druk. 25,75, zlec. red. 26/2024

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

PRZEMYSŁAW BACIAK	
Budżety obywatelskie polskich miast na prawach powiatu w obliczu kryzysu wywołanego wojną w Ukrainie w 2022 roku	5
MONIKA BADOWSKA-HODYR	
Rozwiązania prawne w obszarze podtrzymywania i wzmacniania więzi z rodziną w kontekście osadzonych długoterminowych a godność i podmiotowość jednostki	20
MAREK BARĆ, ALEKSANDRA KAPELEWSKA-BARĆ	
Stress in soldiers in stabilisation operations and support peace beyond country borders	33
KRZYSZTOF BIERWIACZONEK, ROBERT PYKA	
Potencjał akademicki Katowic i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Społeczna percepcja i instytucjonalne uwarunkowania	50
KAMIL BORKOWSKI	
Roman Dmowski o Ukrainie – profetyczna projekcja realizmu politycznego	69
PATRYCJA BRYCZEK-WRÓBEL, MACIEJ MOSZCZYŃSKI, WIESŁAWA ZAŁOGA	
Odporność polskiej świadomości społecznej na rosyjską propagandę rozpowszechnianą przez internet w pierwszych miesiącach konfliktu zbrojnego Rosja-Ukraina	86
PIOTR BURGONSKI	
Rola władzy ustawodawczej i sądowniczej Unii Europejskiej w kształtowaniu polityki praw podstawowych. Studium na przykładzie polityki równości płci.....	104
KLAUDA CENDA-MIEDZIŃSKA	
Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka, cz. III: lata 1990–2001	119
ROMAN CHORÓB	
Wpływ ośrodków miejskich na rozwój innowacyjnych powiązań integracyjnych sektora agrobiznesu	141
KATARZYNA M. CWYNAR	
Odpowiedzialność społeczna jako wyzwanie dla polityki miejskiej	156
EWA GODLEWSKA	
Państwa europejskie w obliczu współczesnych wyzwań. Austria wobec zachodniobałkańskiego szlaku migracyjnego	169

GRZEGORZ GRZYBEK	
Etyczny i wychowawczy wymiar prawa do satysfakcji seksualnej	184
BARTOSZ KOZICKI, BOGDAN SOWA, JAROSŁAW TOMASZEWSKI	
Multidimensional analysis of factors affecting changes in population of people in the European Union states in terms of social security in Poland	194
MICHAŁ KUBIAK	
Realia i wyzwania miejskiej polityki senioralnej w Gdańsku	206
WIEŚŁAWA KUŹNIAR, WIEŚŁAW SZOPIŃSKI	
Rola pokolenia Z w procesie współtworzenia marki miasta na przykładzie Rzeszowa	231
ARTUR LASKA	
Protopia jako narracja i praktyka innowacyjności miejskiej w czasach kryzysów	245
MIRA MALCZYŃSKA-BIAŁY	
Prawa konsumenta w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	259
KRZYSZTOF ADAM NOWAK	
Miejska polityka mieszkaniowa a rola rynku w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych	274
PATRYK PLESKOT	
The assassination of Polish president Gabriel Narutowicz in 1922. Reflections from the century's perspective	297
MAGDALENA POKRZYWA	
Dyscyplina pracy w wybranych polskich organizacjach – problemy karania w opinii pracowników	312
DOROTA SEMKÓW	
The crime of material forgery of documents in the context of illegal crossing of external borders of the European Union and security of the state and citizens	324
PIOTR SIENIAWSKI	
Prawa człowieka w państwach <i>de facto</i> na Kaukazie Południowym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	339
MAŁGORZATA TRYBUS	
Dożywotnie pozbawienie wolności w nowelizacji polskiego kodeksu karnego z 7 lipca 2022 roku na tle Orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	353
MACIEJ WALKOWSKI	
Geoekonomiczne skutki wojny w Ukrainie. Globalny i europejski wymiar problemu	365
GRZEGORZ WILK-JAKUBOWSKI, RADOSŁAW HARABIN	
Przemiany systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w obliczu wojny na Ukrainie w świetle uregulowań prawnych	389
Informacje dla autorów	406

Przemysław Baciak*

BUDŻETY OBYWATELSKIE POLSKICH MIAST NA PRAWACH POWIATU W OBLICZU KRYZYSU WYWOŁANEGO WOJNĄ W UKRAINIE W 2022 ROKU

Streszczenie

W artykule przedstawiono rezultaty przeprowadzonych badań wybranych aspektów funkcjonowania budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w dobie kryzysu wywołanego w 2022 r. wojną w sąsiadującej z Polską Ukrainie. Analizie poddano przede wszystkim zakres i okoliczności korzystania w tej sytuacji przez władze samorządowe z możliwości zawieszenia procesów budżetu obywatelskiego, a także zmiany jego wysokości. Badania przeprowadzone z wykorzystaniem analizy danych zastanych, a także analizy dokumentów i przekazów medialnych, wykazały trwałość budżetów obywatelskich w dobie kryzysu. Pozwoliły też zidentyfikować czynniki „odporności” tej instytucji demokracji partycypacyjnej na sytuację kryzysową.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, samorząd terytorialny, miasto na prawach powiatu, kryzys

Wstęp

Minęła już ponad dekada, odkąd budżety partycypacyjne na stałe zagościły w wielu polskich miastach, stając się jednym z najpopularniejszych narzędzi obywatelskiej partycypacji. W 2018 r. ustawodawca wprowadził je do polskiego porządku prawnego pod nazwą budżetu obywatelskiego, zobowiązując zarazem wszystkie miasta na prawach powiatu (dalej „miasta”) do ich utworzenia oraz narzucając ramy ich funkcjonowania¹. Dotykający samorządy kryzys, spowodowany najpierw w 2020 r. pandemią COVID-19, a następnie w 2022 r. wybuchem wojny w Ukrainie, sprawił, że realizacja budżetów obywatelskich stała się dużym wyzwaniem – zarówno ze względów organizacyjnych, jak

* Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, e-mail: przemyslaw@baciak.pl, ORCID: 0000-0002-5801-9957.

¹ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 30).

i finansowych. Dopiero na mocy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy² (dalej „specustawa”) umożliwiono władzom miast podejmowanie decyzji o czasowym zawieszeniu tworzenia budżetów obywatelskich oraz realizacji wyłonionych projektów.

Zastanawiając się nad teoretycznym kontekstem takich decyzji, należy jednak zauważyć, że mogą one podważać podstawowe zasady funkcjonowania tej instytucji demokracji partycypacyjnej. Jak stwierdzają Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Roecke i G. Allegretti, to właśnie powtarzalność i długofalowość procesu są bowiem jednym z pięciu kluczowych kryteriów budżetu partycypacyjnego³. Decyzje o czasowym zawieszeniu stanowią natomiast znaczące zaburzenie cykliczności i ciągłości procesów budżetu obywatelskiego, podkopując zarazem fundamenty jego funkcjonowania. Dlatego też w dobie pandemii i kryzysu ukraińskiego szczególnie istotne stało się zagadnienie trwałości tej instytucji demokracji partycypacyjnej, a także uwarunkowań jej „odporności” na kryzysy. Jak zauważają G. Kiss, M. Csukas i D. Oross, kluczowa w tym kontekście jest przede wszystkim determinacja władz samorządowych w dążeniu do utrzymania budżetu partycypacyjnego oraz adaptacji modelu jego funkcjonowania do zmian otoczenia⁴. Poza zapewnieniem ciągłości funkcjonowania istotne jest jednak również utrzymanie znaczenia i wiarygodności tej formy partycypacji w dobie kryzysu. Chodzi m.in. o wysokość środków wydzielanych do decyzji mieszkańców z budżetu jednostki samorządowej. Ich drastyczne zmniejszenie może sprawić, że budżet partycypacyjny stanie się instytucją „fasadową”, wywołując wśród mieszkańców raczej frustrację niż chęć działania⁵.

J. Olejniczak i D. Bednarska-Olejniczak badali tak rozumianą „kryzysową odporność” (określając ją jako „rezyliencję”⁶) budżetów obywa-

² Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium państwa (Dz.U. 2022, poz. 583).

³ Y. Sintomer [i in.], *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „Journal of Deliberative Democracy”, 2012, t. 8, nr 2, s. 3.

⁴ G. Kiss, M. Csukas, D. Oross, *Social Distancing and Participation: The Case of Participatory Budgeting in Budapest, Hungary* [w:] *The ‘New Normal’ in Planning, Governance and Participation: Transforming Urban Governance in a Post-pandemic World*, red. E. Lissandrello [i in.], Cham 2023, s. 133–134.

⁵ J. Lerner, *Conclusion: Time for Participatory Budgeting to Grow Up*, „New Political Science”, 2017, t. 39, nr 1, s. 158; J. Nemeč, D. Špaček, M.S. De Vries, *Unraveled Practices of Participatory Budgeting in European Democracies* [w:] *International Trends in Participatory Budgeting*, red. M.S. De Vries, J. Nemeč, D. Špaček, Cham 2022, s. 306.

⁶ J. Olejniczak, D. Bednarska-Olejniczak, *Participatory Budgets of Polish Major Cities During Covid-19*, „European Research Studies Journal”, 2021, t. XXIV, nr 3, s. 985.

telskich w polskich miastach w okresie pandemii COVID-19. Badania ukazały m.in. znaczący spadek ich wysokości⁷. Ze względu na brak możliwości zawieszania budżetu obywatelskiego przez władze miejskie w okresie pandemii weryfikacji nie podlegała jednak wola utrzymania tej instytucji demokracji partycypacyjnej. Dlatego też prawdziwym testem trwałości budżetów obywatelskich okazał się dopiero kryzys 2022 r., gdy władze miast uzyskały możliwość podjęcia decyzji o przerwaniu ciągłości procesów budżetowania partycypacyjnego.

W dalszych częściach artykułu przeprowadzono analizę podejmowanych przez władze miast w sytuacji kryzysu wywołanego wojną w Ukrainie decyzji kluczowych dla funkcjonowania budżetu obywatelskiego, dotyczących zawieszenia jego realizacji oraz zmiany wysokości środków przeznaczonych na ten cel. Badania o charakterze ilościowym i jakościowym oparto na analizie danych zastanych, a także metodach analizy zawartości dokumentów oraz przekazów medialnych. Objęto nimi wszystkie 66 polskich miast na prawach powiatu, pogłębiając analizę w przypadku tych, których władze podjęły decyzje o zawieszeniu realizacji budżetu obywatelskiego. Celem przeprowadzonych badań było udzielenie odpowiedzi na pytania o częstość i okoliczności podejmowania wspomnianych decyzji, wpływ kryzysu na wysokość budżetów obywatelskich badanych miast, a także o czynniki „odporności” instytucji budżetu obywatelskiego na sytuację kryzysową.

Budżety obywatelskie miast na prawach powiatu w przededniu kryzysu ukraińskiego

Nowelizacja samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r.⁸ poskutkowała wprowadzeniem ujednoliczonego modelu funkcjonowania budżetu obywatelskiego. Mimo że regulacje zostały w dużej mierze oparte na dotychczasowej praktyce funkcjonowania budżetów partycypacyjnych w polskich samorządach, wzbudziły one jednak szereg kontrowersji – szczególnie wśród przedstawicieli miast na prawach powiatu, dla których tak skonstruowany budżet obywatelski stał się rozwiązaniem obligatoryjnym. Swoje obawy i zastrzeżenia sformułowali oni m.in. w badaniu ankietowym przeprowadzonym w 2019 r.⁹. Z uzyskanych odpowiedzi wynika-

⁷ *Ibidem*, s. 989.

⁸ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r....

⁹ Badania CAWI przeprowadzone w kwietniu 2019 r. przez zespół pod kierownictwem P. Baciaka. Prezydentów miast na prawach powiatu poproszono o udzielenie informacji na temat funkcjonowania budżetów obywatelskich w latach 2017–2019, a także opinii dot. regulacji wprowadzonych w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r.

ło, że samorządowcy krytycznie oceniają przede wszystkim narzucenie sztywnego modelu, w zbyt dużym stopniu uniformizującego stosowane rozwiązania. Ich zdaniem nowe regulacje zniszczyły wypracowane przez lata i dobrze funkcjonujące lokalne rozwiązania, takie jak np. deliberatywne procedury wyboru projektów stosowane w Dąbrowie Górniczej czy w Gorzowie Wielkopolskim. Z krytyką uczestniczących w badaniu przedstawicieli miast spotkał się też przepis o minimalnej wysokości budżetu obywatelskiego – tj. 0,5% wydatków zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Jak się okazało, ponad połowa badanych miast przed wejściem w życie ustawy na budżet obywatelski wydzielała środki o wysokości poniżej 0,5% ogółu wydatków.

Już pierwszą edycję budżetu obywatelskiego realizowanego na nowych zasadach czekały wyzwania związane z kryzysem. Realizacja wyłonionych projektów zbiegła się z wybuchem ogólnoswiatowej epidemii zakaźnej choroby COVID-19 (w Polsce w marcu 2020 r.), której skutki wpłynęły m.in. na pogorszenie sytuacji finansowej samorządów¹⁰. Dodatkowo pojawiły się też trudności organizacyjne wynikające z obostrzeń mających na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się wirusa. W tej sytuacji realizacja projektów, a także organizacja głosowania i innych faz procesu budżetu obywatelskiego stały się dla władz samorządowych dużym wyzwaniem. Efektem był drastyczny spadek liczby budżetów partycypacyjnych w skali globalnej – z ponad 10 tys. w roku 2019 do zaledwie ok. 4 tys. budżetów partycypacyjnych w roku 2020¹¹. Również w Polsce w 2020 r. z powodu pandemii z tworzenia budżetu obywatelskiego zrezygnowało 126 miast powyżej 5 tys. mieszkańców – w 180 miastach kontynuowano korzystanie z tej formy partycypacji¹².

Decyzji o rezygnacji nie mogły podjąć władze miast na prawach powiatu, dla których realizacja budżetu obywatelskiego pozostawała obligatoryjna. Działo się to mimo pojawiających się w 2020 r. apeli władz niektórych miast, interpelacji poselskich oraz senackich propozycji wprowadzenia regulacji ustawowych pozwalających zawiesić procedurę budżetowania partycypacyjnego w okresie pandemii. Propozycje te zostały odrzucone przez Sejm RP¹³. Nie mogąc zrezygnować z realizacji

¹⁰ M. Klimek, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, „Studia Politologiczne”, 2022, nr 2, s. 95–96.

¹¹ N. Dias [i in.], *Participatory Budgeting World Atlas 2020–2021*, Epopeia and Oficyna 2021, s. 16.

¹² B. Martela, L. Janik, G. Bubak, *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*, Warszawa–Kraków 2021, s. 9–11.

¹³ J. Baranowski, *Selected Legal and Economic Consequences of the COVID-19 Pandemic that Impact the Organization of Participatory Budgeting in Poland*, „European Research Studies Journal”, 2021, t. XXIV, nr 4B, s. 1032.

budżetu obywatelskiego, władze miast podjęły próbę poszukiwania innych rozwiązań. W ramach obowiązujących regulacji modyfikowano m.in. harmonogramy i procedury (np. przechodząc w pełni w tryb e-konsultacji i elektronicznego głosowania). Część z samorządów zmniejszyła również wysokość środków przeznaczonych na budżet obywatelski – w przypadku miast na prawach powiatu uwzględniając jednak ustawowe minimum 0,5% wydatków¹⁴.

Nowe regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego zawarte w specustawie i ich implementacja

Wybuch pełnoskalowego konfliktu zbrojnego w sąsiadującej z Polską Ukrainie 24 lutego 2022 r. oraz będący jego następstwem kryzys migracyjny stały się kolejnym wyzwaniem dla polskich samorządów, powodując m.in. wzrost wydatków budżetowych oraz trudności organizacyjne związane z koniecznością udzielenia pomocy tysiącom uchodźców. Dodatkowym problemem okazały się rosnące ceny energii i inflacja, a także wchodzące w życie na początku 2022 r. niekorzystne dla miast zmiany w systemie podatkowym skutkujące spadkiem dochodów¹⁵. Sytuacja ta negatywnie wpłynęła też na funkcjonowanie budżetów obywatelskich, pogłębiając trudności wywołane przez wybuch pandemii COVID-19 oraz powodując nowe, związane np. z rosnącą inflacją i zerwanymi łańcuchami dostaw, czego skutkiem były m.in. problemy z kosztorysowaniem i realizacją projektów.

Podobnie jak po wybuchu pandemii, również w tej sytuacji zgłoszono propozycję czasowego zniesienia obowiązku realizacji budżetu obywatelskiego przez miasta na prawach powiatu – jako senacką poprawkę do projektowanej specustawy¹⁶. Poprawka została przyjęta przez Sejm i znalazła się w uchwalonej 12 marca 2022 r. specustawie jako jej art. 112¹⁷. Umożliwiła ona miastom: zawieszenie (przesunięcie) procedury budżetu obywatelskiego w roku 2022 (z realizacją projektów w 2023 r.), nieprzeprowadzanie procedury w roku 2023 (z realizacją projektów

¹⁴ J. Olejniczak, D. Bednarska-Olejniczak, *op.cit.*, s. 989.

¹⁵ S. Kańduła, *Polski Ład z perspektywy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne*, red. E. Małecka-Ziembińska, Poznań 2023, s. 93–94 i 106–107; M. Klimek, *op.cit.*, s. 97–98.

¹⁶ *Uchwała Senatu RP z dnia 12 marca 2022 r. w sprawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.senat.gov.pl>, 12.03.2022 (15.04.2023), pkt 56.

¹⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r....

w 2024 r.), a także zawieszenie (przesunięcie) realizacji pojedynczych projektów, które miały być wdrażane w roku 2022. Powyższe decyzje władze miast mogły podejmować jednak jedynie „w związku z realizacją zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa”¹⁸.

Senackim wnioskodawcą poprawki był Zygmunt Frankiewicz (były prezydent Gliwic, prezes Związku Miast Polskich), który uzasadniał jej wprowadzenie problemami finansowymi samorządów, zaangażowaniem pracowników samorządowych w pomoc uchodźcom oraz prośbami od organizacji pozarządowych¹⁹. W rozmowie z mediami stwierdził: „Ludzie aktywni społecznie nie mają czasu i głowy do zajmowania się teraz budżetami obywatelskimi [...] trzeciorzędnymi sprawami typu gimnastyka na basenie czy skwerki [...]. Jest śmieszne zmuszanie dziś ludzi do zajmowania się takimi rzeczami”²⁰. Po przegłosowaniu poprawki Frankiewicza i nagłośnieniu sprawy przez media rozwiązania tych nie poparła otwarcie żadna z organizacji pozarządowych przywoływanych przez Frankiewicza²¹. W komentarzach słowa i inicjatywę Frankiewicza oceniano jako brak partnerskiego podejścia i przykład „paternalistycznego rozumienia istoty współpracy pomiędzy sektorem publicznym a społecznym”²². Poprawka umożliwiająca zawieszenie realizacji budżetu obywatelskiego wywołała też kontrowersje wśród samych przedstawicieli władz miejskich. Negatywnie odniosła się do niej m.in. prezydent Łodzi Hanna Zdanowska, deklarując brak zainteresowania takimi rozwiązaniami i zapowiadając start dziesiątej edycji Łódzkiego Budżetu Obywatelskiego²³. W mediach negatywnie skomentował ją również Andrzej Wnuk (prezydent Zamościa), określając budżet obywatelski jako „bardzo ważny element współpracy na linii samorząd – mieszkańcy – organizacje społeczne”, a kwestię jego zawieszenia jako „wydumany problem”

¹⁸ *Ibidem*, art. 112 ust. 1.

¹⁹ A. Kaczmarek, *Budżety obywatelskie do zamrażarki. Decyzja w rękach radnych*, Portal Samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl>, 15.03.2022 (13.04.2023).

²⁰ P. Jedlecki, *Pomoc Ukrainie. Po poprawce Senatu miasta będą mogły wstrzymać inwestycje, których chcieli mieszkańcy*, Wyborcza.pl – Katowice, <https://katowice.wyborcza.pl>, 13.03.2022 (13.04.2023).

²¹ E. Stokłuska, *Niespodziewane zmiany w budżetach obywatelskich (w świetle specustawy o pomocy obywatelom Ukrainy)*, Partycypacja Obywatelska, <https://partycypacja.obywatelska.pl>, 1.07.2022 (15.04.2023).

²² A. Gąsiorowska, *Zawieszenie budżetów obywatelskich w Specustawie: w nagrodę za zaangażowanie odbiera się nam możliwość współdecydowania*, ngo.pl Portal organizacji pozarządowych, <https://www.ngo.pl>, 13.04.2022 (22.04.2023).

²³ J. Blikowska, *Nowe edycje budżetów obywatelskich ruszają mimo kryzysu uchodźczego*, Rzeczpospolita – Regiony, <https://regiony.rp.pl>, 6.04.2022 (15.04.2023).

i działanie, które nie uzdrowi obecnej sytuacji²⁴. Wśród przedstawicieli lokalnych władz znaleźli się też popierający przyjęte rozwiązania. Jednym z nich był wiceprzewodniczący Rady m.st. Warszawy Sławomir Potapowicz, który złożył interpelację w tej sprawie oraz za pośrednictwem mediów społecznościowych wyraził poparcie dla inicjatywy zawieszenia budżetów obywatelskich, określając je jako wydawanie środków publicznych na „zwykle słabe pomysły”²⁵.

Istotniejszą od przeglądu komentarzy medialnych pozostaje jednak analiza rzeczywistych decyzji podejmowanych przez władze samorządowe na podstawie art. 112 specustawy. Okazuje się, że o skorzystaniu z możliwości zawieszenia procedury budżetu obywatelskiego w roku 2022 oraz jej nieprzeprowadzania w roku 2023 zdecydowano zaledwie w 6 spośród 66 miast na prawach powiatu²⁶. Były to: Bielsko-Biała (24 marca 2022 r.), Olsztyn (27 kwietnia 2022 r.), Dąbrowa Górnicza (22 czerwca 2022 r.), Piotrków Trybunalski (29 czerwca 2022 r.), Krosno (30 czerwca 2022 r.) i Zielona Góra (20 grudnia 2022 r.). Ponadto w Wałbrzychu zdecydowano wyłącznie o nieprzeprowadzaniu procedury budżetu obywatelskiego w roku 2023 (uchwała z dnia 31 stycznia 2023 r.), nie zawieszając edycji procedowanej w roku 2022. Próbę skorzystania z art. 112 specustawy i zawieszenia budżetu obywatelskiego podjęto również w 2022 r. w Gorzowie Wielkopolskim, jednak ze względu na protesty prezydent miasta wycofał projekt uchwały. W Warszawie propozycja zawieszenia zgłoszona przez wiceprzewodniczącego Potapowicza nie znalazła uznania w oczach prezydenta miasta ani pozostałych radnych. Spotkała się też z protestami aktywistów warszawskich ruchów miejskich (m.in. Miasto Jest Nasze, Porozumienie Dla Pragi), zarzucających radnemu m.in. próbę ograniczania obywatelskiej aktywności oraz „cyniczne wykorzystanie” kryzysu ukraińskiego²⁷.

Z protestami części radnych, a także przedstawicieli organizacji pozarządowych i miejskich aktywistów spotkały się też m.in. próby zawieszenia budżetu obywatelskiego w Krośnie, Dąbrowie Górniczej i Zielonej Górze. W miastach tych, aby uzyskać poparcie większości radnych, prezydenci musieli dwukrotnie przedkładać projekty uchwał, modyfikując ich treść – ostatecznie jednak rady zdecydowały o zawieszeniu bu-

²⁴ A. Kaczmarek, *op.cit.*

²⁵ J. Blikowska, *op.cit.*

²⁶ Na podstawie wyników badań własnych przeprowadzonych w marcu i kwietniu 2023 r., obejmujących analizę dokumentów (treści uchwał rad i ich uzasadnienia, protokoły z obrad) oraz relacji i komentarzy medialnych.

²⁷ *Radny chce zamrożenia budżetu obywatelskiego w Warszawie. MJN: pomysł, który zaszkodzi*, TVN24, <https://tvn24.pl>, 28.03.2022 (15.04.2023).

dżetu obywatelskiego. Spośród wszystkich sześciu miast, w których podjęto takie decyzje, to właśnie przypadki Dąbrowy Górniczej oraz Zielonej Góry wywołały największe zaskoczenie – są to bowiem miasta, które jako jedne z pierwszych w Polsce tworzyły budżety partycypacyjne. W przypadku Dąbrowy Górniczej należy jednak zaznaczyć, że decydując o zawieszeniu ogólnomiejskiego budżetu obywatelskiego, jednocześnie przywrócono zawieszony w okresie pandemii osiedlowy Dąbrowski Budżet Partycypacyjny, stanowiący kontynuację deliberatywnych rozwiązań funkcjonujących w tym mieście przed zmianami wprowadzonymi nowelizacją z 11 stycznia 2018 r.²⁸ Władze Dąbrowy Górniczej wykorzystały przepisy specustawy do zanegowania regulacji wprowadzonych na mocy krytykowanej nowelizacji ustaw samorządowych.

Zaskakiwać mogła decyzja władz Zielonej Góry, gdzie zawieszając procedurę budżetu obywatelskiego z 2022 r., nie przesunięto jej na rok 2023 (z realizacją projektów w 2024 r.) – tak jak w większości miast – lecz dopiero na 2026 (z realizacją w 2027 r.). Oznaczało to brak organizacji budżetu obywatelskiego zarówno w roku 2022, jak i 2023 oraz podwójną procedurę w roku 2026. Nie była to pierwsza tego typu decyzja władz Zielonej Góry. W okresie pandemii COVID-19 zdecydowały one – bez podstawy prawnej – o zawieszeniu procedury budżetu obywatelskiego w roku 2020, co spowodowało jej zdublowanie w roku następnym. Takie decyzje należy ocenić jako zaburzające cykliczność budżetu obywatelskiego oraz wprowadzające chaos i nieprzewidywalność w jego funkcjonowaniu, co może zniechęcać mieszkańców do korzystania z tej formy partycypacji. Świadczą też o stosunku władz do samej instytucji budżetu obywatelskiego.

Informacji o przesłankach decyzji o zawieszeniu budżetu obywatelskiego podejmowanych przez władze miast dostarcza analiza uzasadnień przedkładanych projektów uchwał. Czasową rezygnację z budżetu obywatelskiego tłumaczono w nich m.in.:

- zwiększonymi wydatkami z budżetu jednostek samorządu terytorialnego (jst) związanymi z pomocą obywatelom Ukrainy (Zielona Góra, Dąbrowa Górnicza),
- chęcią scentralizowania działań wokół pomocy obywatelom Ukrainy (Zielona Góra, Dąbrowa Górnicza),
- zaangażowaniem w działania pomocowe pracowników samorządowych, organizacji pozarządowych (NGO) czy aktywistów miejskich (Dąbrowa Górnicza, Olsztyn, Zielona Góra, Wałbrzych),

²⁸ Zob. J. Podgórska-Rykała, *Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2019, nr XIX, s. 227–233.

- chęcią wprowadzenia zmian w regulaminie budżetu obywatelskiego i ulepszenia procedury (Zielona Góra, Dąbrowa Górnicza, Olsztyn),
- ogólną trudną sytuacją finansową miasta i dążeniem do jej polepszenia (Krosno, Zielona Góra, Olsztyn, Wałbrzych),
- możliwością dokończenia niezrealizowanych projektów z poprzednich edycji (Zielona Góra, Olsztyn, Wałbrzych),
- problemami z realizacją projektów związanymi z wyjazdem pracowników narodowości ukraińskiej (Zielona Góra, Olsztyn) czy też z inflacją (Olsztyn, Wałbrzych).

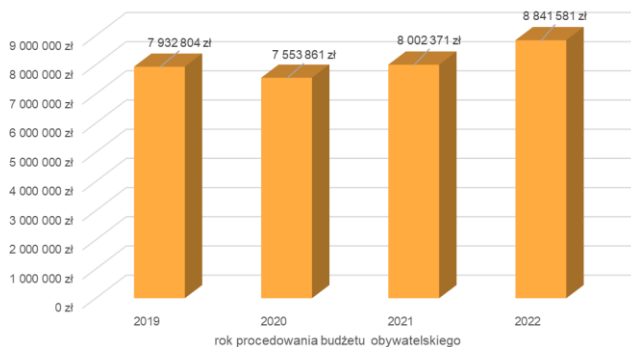
Jedynie pierwsze trzy spośród wymienionych uzasadnień bez żadnych wątpliwości wypełniały przesłankę określoną w art. 112 specustawy, umożliwiającą zawieszenie budżetu obywatelskiego. Podkreślali to radni i aktywiści miejscy protestujący przeciwko podejmowanym uchwałom, zarzucając władzom miast działanie niezgodne z prawem²⁹.

Zmiany wysokości budżetów obywatelskich miast na prawach powiatu

W ocenie „odporności” na kryzys nie można pominąć również wielkości środków wydzielanych na budżet obywatelski przez władze miast. Analiza danych o wysokości budżetów obywatelskich procedowanych w roku 2022, a także w latach wcześniejszych – w trakcie pandemii COVID-19 i bezpośrednio przed nią³⁰ – pozwala stwierdzić, na ile władze miast w dobie kryzysu skłonne są wprowadzać ograniczenia w tym obszarze. Na wykresie 1 przedstawiono zmianę średniej wysokości budżetów obywatelskich procedowanych przez samorządy badanych miast w latach 2019–2022. Jak można zauważyć, po jednorazowym spadku w roku wybuchu pandemii, liczone w wartościach bezwzględnych środki przeznaczone przez władze miast na budżety obywatelskie systematycznie rosły. Co interesujące, największy wzrost odnotowano właśnie w roku 2022, co mogłoby oznaczać, że władze zdecydowanej większości miast (z wyłączeniem tych, w których zawieszono procedury) właśnie w momencie wybuchu konfliktu w Ukrainie i kryzysu migracyjnego decydowały o znaczącym zwiększeniu wysokości budżetów obywatelskich.

²⁹ G. Pawłowska, *Kolejny zamach na budżet obywatelski*, Krosnosfera, <https://www.krosnosfera.pl>, 28.06.2022 (22.04.2023).

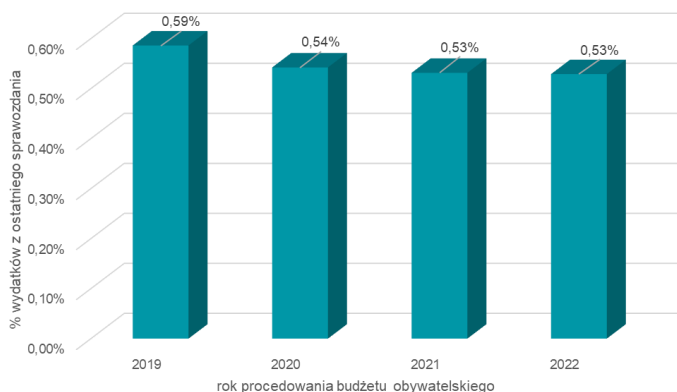
³⁰ Dane pozyskano z oficjalnych stron internetowych oraz podmiotowych stron BIP wszystkich miast na prawach powiatu w ramach kwerendy przeprowadzonej w dniach 11–19 kwietnia 2023 r.



Wykres 1. Średnia wysokość budżetów obywatelskich procedowanych w miastach na prawach powiatu w latach 2019–2022

Źródło: opracowanie własne.

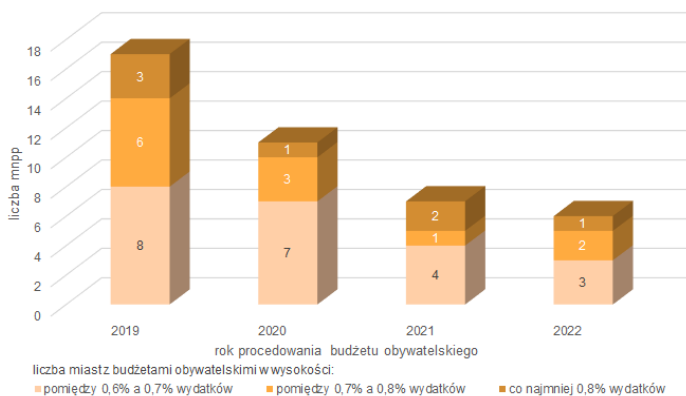
Zupełnie nowe światło na przesłanki takich decyzji rzuca jednak odniesienie danych o wysokości środków przeznaczonych na budżet obywatelski do wysokości wydatków miasta zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu – tj. w sposób wymieniony w ustawie jako właściwy do określenia minimalnej kwoty, jaką miasta muszą przeznaczyć na budżet obywatelski. Analiza zmian tak obliczonego wskaźnika (*vide*: wykres 2) ukazuje bowiem, że miasta z roku na rok coraz bardziej zbliżały się do ustawowego minimum, a wzrost widoczny na wykresie 1 tak naprawdę wymuszony był ogólnym wzrostem wydatków miast i koniecznością dorównania do określonego w ustawie wskaźnika 0,5%. Były to zatem decyzje w dużej mierze wymuszone przepisami ustawy.



Wykres 2. Średnia wysokość budżetów obywatelskich procedowanych w miastach na prawach powiatu w latach 2019–2022 jako % wydatków z ostatniego sprawozdania

Źródło: opracowanie własne.

Co więcej, należy zauważyć, że z roku na rok malała też liczba miast, których władze decydowały o przeznaczeniu na budżet obywatelski kwot wyraźnie większych niż tylko ustawowe minimum 0,5% ogółu wydatków budżetowych (*vide*: wykres 3). O ile w 2019 r. wskaźnik 0,6% i wyższy realizowało 17 miast, to w 2022 r. było ich już zaledwie 6. W roku 2019 budżet obywatelski o wysokości ponad 1% wydatków budżetowych tworzyły trzy miasta: Kraków (1,34%), Łódź (1,24%), Sopot (1,23%). W szczycie pandemii (tj. w latach 2020–2021) wskaźnik powyżej 1% utrzymała już tylko polska „kolebka” budżetu partycypacyjnego – Sopot, natomiast w roku 2022 żadne z miast nie osiągnęło takiej relacji wysokości budżetu obywatelskiego do ogółu wydatków budżetowych. Oznacza to, że w okresie kolejnych, nawarstwiających się kryzysów – w tym również kryzysu wywołanego wojną w Ukrainie – władze miast, nie rezygnując z tworzenia budżetu obywatelskiego, obniżyły jednak jego względną wysokość do ustawowego minimum.



Wykres 3. Liczba miast na prawach powiatu z największą wysokością budżetów obywatelskich liczoną jako % wydatków z ostatniego sprawozdania

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Budżet obywatelski jest jedną z form partycypacji, która mogła w największym stopniu uciepnieć na skutek kryzysu wywołanego wojną w Ukrainie. Pomimo trudnej sytuacji finansowej i problemów organizacyjnych władze niewielu miast zdecydowały jednak o jego czasowym zawieszeniu, co świadczy o trwałości tej instytucji. Potwierdzają to też wyniki badań miast powyżej 5 tys. mieszkańców przeprowadzone

w 2022 r. w ramach *Barometru budżetu obywatelskiego*³¹. Należy jednak zauważyć, że utrzymanie ciągłości procesu budżetowania partycypacyjnego w wielu badanych miastach wiązało się też ze zmniejszeniem względnej wysokości budżetów obywatelskich (odniesionej do sumy wydatków gminy z roku poprzedniego). W latach 2020–2022 w zdecydowanej większości miast uległa ona obniżeniu do ustawowego minimum. Można domniemywać – również na podstawie danych sprzed wprowadzenia ustawowych regulacji w tym obszarze – że ich brak skutkowałby jeszcze większymi ograniczeniami, a tym samym zmniejszeniem znaczenia tej formy partycypacji.

W tym kontekście wątpliwość może budzić m.in. kwestia wpływu elastyczności regulacji na wzrost „odporności” budżetu obywatelskiego na dotyczące samorządy sytuacje kryzysowe. Wskazać można liczne przykłady, gdzie elastyczność kształtowania reguł budżetu obywatelskiego przez władze miast sprzyjała stabilności jego funkcjonowania w dobie kryzysu. W czasie analizowanych kryzysów instytucja ta dobrze funkcjonowała m.in. dzięki możliwości przejścia w tryb e-partycypacji czy szybkiej zmiany harmonogramów. Jednakże zarazem ograniczenie elastyczności w obszarze decydowania o wysokości budżetu obywatelskiego nie spowodowało w dobie kryzysu fali rezygnacji z tej formy partycypacji. Ustawowa regulacja minimalnych nakładów na ten cel przeciwdziałała natomiast zmianie budżetu obywatelskiego w instytucję fasadową, niedającą mieszkańcom realnego wpływu na kierunki wydatkowania środków publicznych, a w konsekwencji zagrożoną utratą wiarygodności.

Istotnym czynnikiem trwałości budżetu obywatelskiego w dobie kryzysu jest determinacja lokalnych liderów i ich przekonanie o znaczeniu partycypacji mieszkańców dla samorządu. Analizując wypowiedzi medialne oraz decyzje władz samorządowych podejmowane w czasie kryzysu 2022 r., można zauważyć różne postawy wobec instytucji budżetu obywatelskiego. W wypowiedziach niektórych samorządowców oraz polityków szczebla centralnego, umniejszających znaczenie partycypacji mieszkańców, dominowało traktowanie budżetu obywatelskiego jako zbędnej fanaberii, niemającej racji bytu w trudnych czasach kryzysu. W większości miast przeważała jednak wola utrzymania tej formy włączania mieszkańców w procesy decyzyjne. Należy też zaznaczyć, że w niektórych przypadkach utrzymanie budżetu obywatelskiego nie było wynikiem jedynie przekonania władz samorządowych o znaczeniu tej instytucji. Był to również efekt protestów aktywistów i przedstawicieli ruchów miejskich przeciwko planom zawieszenia procesów budżetowania partycypacyjnego.

³¹ B. Martela, L. Janik, K. Mróz, *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*, Warszawa–Kraków 2023, s. 21.

To właśnie presja ze strony samych mieszkańców stanowi zatem kolejny ważny czynnik trwałości funkcjonowania budżetów obywatelskich w dobie kryzysu.

Przywołując popularną w ostatnich latach koncepcję „rezyliencji miejskiej”³², należy także zauważyć, że budżet obywatelski powinien być traktowany nie tylko jako instytucja, której funkcjonowanie jest zagrożone w sytuacjach kryzysowych, lecz także jako możliwy do zastosowania instrument „obywatelskiego reagowania kryzysowego”. W przypadku kryzysu migracyjnego możliwe jest np. wykorzystanie budżetu obywatelskiego jako formy finansowania oddolnych inicjatyw pomocowych, ale też – ze względu na brak wymogu posiadania obywatelstwa – jako narzędzia integracji uchodźców z lokalną wspólnotą samorządową. Przykłady takich działań zaobserwowano również w 2022 r. w badanych miastach (np. Wrocław, Kraków). W takich okolicznościach budżet obywatelski staje się doskonałym narzędziem budowania „rezyliencji wspólnotowej”³³ lokalnych społeczności. Zagadnienie to stanowić może interesujący obszar dalszych badań nad funkcjonowaniem instytucji demokracji partycypacyjnej w dobie kryzysu.

Bibliografia

- Baranowski J., *Selected Legal and Economic Consequences of the COVID-19 Pandemic that Impact the Organization of Participatory Budgeting in Poland*, „European Research Studies Journal”, 2021, t. XXIV, nr 4B.
- Blikowska J., *Nowe edycje budżetów obywatelskich ruszają mimo kryzysu uchodźczego*, Rzeczpospolita – Regiony, <https://regiony.rp.pl>, 6.04.2022 (15.04.2023).
- Coaffee J., *Rescaling and Responsibilising the Politics of Urban Resilience: From National Security to Local Place-Making*, „Politics”, 2013, nr 33.
- Dias N. [i in.], *Participatory Budgeting World Atlas 2020–2021*, Epopeia and Oficina 2021.
- Gąsiorowska A., *Zawieszenie budżetów obywatelskich w Specustawie: w nagrodę za zaangażowanie odbiera się nam możliwość współdecydowania*, ngo.pl Portal organizacji pozarządowych, <https://www.ngo.pl>, 13.04.2022 (22.04.2023).
- Jedlecki P., *Pomoc Ukrainie. Po poprawce Senatu miasta będą mogły wstrzymać inwestycje, których chcieli mieszkańcy*, Wyborcza.pl – Katowice, <https://katowice.wyborcza.pl>, 13.03.2022 (13.04.2023).

³² W uproszczeniu to „odporność na wstrząsy”, a także zdolność miast do adaptacji oraz stabilnego funkcjonowania i rozwoju pomimo wystąpienia zewnętrznych „zakłóceń”. Zob. B. Wieteska-Rosiak, *Miary rezyliencji miejskiej i ich praktyczne zastosowanie*, „Samorząd Terytorialny”, 2019, nr 7–8, s. 76–77; J. Coaffee, *Rescaling and Responsibilising the Politics of Urban Resilience: From National Security to Local Place-Making*, „Politics”, 2013, nr 33, s. 242–243.

³³ M. Stepka, *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, „Przeгляд Politologiczny”, 2021, nr 2, s. 107–108.

- Kaczmarek A., *Budżety obywatelskie do zamrażarki. Decyzja w rękach radnych*, Portal Samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl>, 15.03.2022 (13.04.2023).
- Kańduła S., *Polski Ład z perspektywy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne*, red. E. Małecka-Ziemińska, Poznań 2023.
- Kiss G., Csukás M., Oross D., *Social Distancing and Participation: The Case of Participatory Budgeting in Budapest, Hungary* [w:] *The 'New Normal' in Planning, Governance and Participation: Transforming Urban Governance in a Post-pandemic World*, red. E. Lissandrolo [i in.], Cham 2023.
- Klimek M., *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, „*Studia Politologiczne*”, 2022, nr 2.
- Lerner J., *Conclusion: Time for Participatory Budgeting to Grow Up*, „*New Political Science*”, 2017, t. 39, nr 1.
- Martela B., Janik L., Bubak G., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2020*, Warszawa–Kraków 2021.
- Martela B., Janik L., Mróz K., *Barometr budżetu obywatelskiego. Edycja 2022*, Warszawa–Kraków 2023.
- Nemec J., Špaček D., De Vries M.S., *Unraveled Practices of Participatory Budgeting in European Democracies* [w:] *International Trends in Participatory Budgeting*, red. M.S. De Vries, J. Nemec, D. Špaček, Cham 2022.
- Olejniczak J., Bednarska-Olejniczak D., *Participatory Budgets of Polish Major Cities During Covid-19*, „*European Research Studies Journal*”, 2021, t. XXIV, nr 3.
- Pawłowska G., *Kolejny zamach na budżet obywatelski*, Krosnosfera, <https://www.krosnosfera.pl>, 28.06.2022 (22.04.2023).
- Podgórska-Rykała J., *Budżet obywatelski a budżet partycypacyjny. Dwa rozwiązania dla jednego miasta w konsekwencji nowelizacji prawa samorządowego*, „*Roczniki Administracji i Prawa*”, 2019, nr XIX.
- Radny chce zamrożenia budżetu obywatelskiego w Warszawie. MJN: pomysł, który zaskodzi TVN24*, <https://tvn24.pl>, 28.03.2022 (15.04.2023).
- Sintomer Y. [i in.], *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, „*Journal of Deliberative Democracy*” 2012, t. 8, nr 2.
- Stępka M., *Rezyliencja jako paradygmat bezpieczeństwa w czasach przewlekłych kryzysów*, „*Przegląd Politologiczny*”, 2021, nr 2.
- Stokłuska E., *Niespodziewane zmiany w budżetach obywatelskich (w świetle specustawy o pomocy obywatelom Ukrainy)*, Partycypacja Obywatelska, <https://partycypacjaobywatelska.pl>, 1.07.2022 (15.04.2023).
- Uchwała Senatu RP z dnia 12 marca 2022 r. w sprawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.senat.gov.pl>, 12.03.2022 (15.04.2023 r.).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 30).
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022, poz. 583).
- Wieteska-Rosiak B., *Miary rezyliencji miejskiej i ich praktyczne zastosowanie*, „*Samorząd Terytorialny*”, 2019, nr 7–8.

Participatory Budgeting in Polish Cities with County Rights in the Face of the Crisis Triggered by the War in Ukraine in 2022

Abstract

The article presents the results of research conducted on selected aspects of the participatory budgeting processes in the Polish cities with county rights during the crisis caused by the 2022 war in neighboring Ukraine. The analysis primarily focused on the scope and circumstances in which local authorities used the option to suspend participatory budgeting processes and alter their funding levels in this situation. The research, based on the desk research method as well as an analysis of documents and media coverage, demonstrated the resilience of participatory budgeting processes during the crisis. It also allowed for the identification of factors contributing to the resilience of this institution of participatory democracy.

Keywords: participatory budgeting, local self-government, city with county rights, crisis

Monika Badowska-Hodyr*

ROZWIĄZANIA PRAWNE W OBSZARZE PODTRZYMYWANIA I WZMACNIANIA WIĘZI Z RODZINĄ W KONTEKŚCIE OSADZONYCH DŁUGOTERMINOWYCH A GODNOŚĆ I PODMIOTOWOŚĆ JEDNOSTKI

Streszczenie

Sytuacja długoletniego uwięzienia jest obszarem wymagającym intensywnych eksploracji. Szczególnym dopełnieniem tej problematyki są stosowne regulacje prawne, które stanowią o wyjątkowości konkretnego, optymalnego modelu postępowania penitencyjnego w kontekście kary długoterminowej. Znaczącym wsparciem procesu zmiany, korekty, rewaloryzacji będzie tutaj rodzina, bowiem zabezpiecza kompleksowe i spójne działania budujące przyszłość jednostki z perspektywy procesu inkluzji społecznej.

Słowa kluczowe: kara długoterminowa, więź z rodziną, godność, podmiotowość, sens życia

Wstęp

Człowiek nie może [...] istnieć bez [...] odniesienia do przyszłości. W normalnych warunkach odniesienie takie kształtuje całą terażniejszość. Jej ukierunkowanie dostosowuje się do punktu odniesienia jak opłki żelaza do bieguna magnetycznego. W przeciwnym wypadku, gdy człowiek traci swoją przyszłość, wewnętrzny czas, czas przeżywany traci całą swoją strukturę¹.

Viktor E. Frankl²

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: mbadowska@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0001-7000-3248.

¹ V.E. Frankl, *Lekarz i dusza. Wprowadzenie do logoterapii i analizy egzystencjalnej*, Warszawa 2017, s. 120.

² Viktor E. Frankl (1905–1997) – austriacki psycholog, psychiatra i psychoterapeuta; inicjator (1946) Trzeciej Wiedeńskiej Szkoły Psychoterapii – logoterapii; przedstawiciel nurtu egzystencjalno-humanistycznego we współczesnej psychologii; autorytet moralny XX wieku. Jego przemyślenia dotyczące wolności człowieka, jego godności oraz poszukiwania sensu życia mają głęboki wymiar humanistyczny i moc przemieniania

Kara długoterminowa to kara szczególna co do surowości jej wymiaru i długości doświadczanej izolacji od społeczeństwa. Jej definicja nie jest jednolita. W literaturze ujmowana jest jako kara pozbawienia wolności przekraczająca trzy albo pięć lat³. Taki sposób definiowania długoterminowej kary pozbawienia wolności warto uzupełnić o spojrzenie na tę kwestię Jarosława Warylewskiego, który przyjmuje, iż jest to: kara pozbawienia wolności w wymiarze przekraczającym 5 lat, kara 25 lat pozbawienia wolności oraz kara dożywotniego pozbawienia wolności. Rozstrzygającym argumentem za taką interpretacją jest *Rekomendacja Rec (2003)23 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich o wykonywaniu przez administracje więzienne kary dożywotniego pozbawienia wolności oraz innych długoterminowych kar pozbawienia wolności, przyjęta dnia 9 października 2003 roku*, która definiuje długoterminowego więźnia jako tego, który odbywa karę pozbawienia wolności sięgającą łącznie pięciu lat albo dłuższą⁴. Godność i podmiotowość w obszarze modelu postępowania z osadzonymi odbywającymi kary długoterminowe konkretyzuje zasada indywidualizacji, która ma odzwierciedlenie w przepisach *Rezolucji (76)2 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 17 lutego 1976 roku w sprawie postępowania ze skazanymi na kary długoterminowe*. Warto przywołać także *Standardy Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom oraz Nie-ludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu CPT/Inf/E (2002) I – Rev. 2003*, w których umieszczono stosowny fragment dotyczący skazanych na dożywotnie lub długoletnie pozbawienie wolności⁵. Kolejny normatyw definiujący i precyzujący konkretne zabiegi penitencjarne przeznaczone dla tak szczególnej kategorii beneficjentów, odwołujący się w swoich zapisach do zasady indywidualizacji, to *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 roku*, *Rekomendacja Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu*

ludzkich serc i umysłów. www.viktorfrankl.org (20.08.2023). Publikacje Viktora E. Frankla (edycje polskie): *Psycholog w obozie koncentracyjnym* (1962); *Psychoterapia dla każdego* (1978); *Człowiek w poszukiwaniu sensu. Głos nadziei w otchłani Holokaustu* (2009); *Wola sensu. Podstawy i zastosowanie logoterapii* (2010); *Bóg ukryty. W poszukiwaniu ostatecznego sensu* (2012); *Lekarz i dusza. Wprowadzenie do logoterapii i analizy egzystencjalnej* (2017); *O sensie życia* (2021). Inne publikacje autora i bibliografia dostępne na stronie www.viktorfrankl.org.

³ E. Janiszewska-Talago, *Wykonywanie kar długoterminowego pozbawienia wolności*, Warszawa 1980, s. 5–6.

⁴ J. Warylewski, *Długoterminowe kary pozbawienia wolności – przyczynek do analizy statystycznej, jurydycznej i kryminologicznej* [w:] *Długoterminowe kary pozbawienia wolności. W teorii i praktyce*, red. W. Zalewski, Gdańsk 2015, s. 183.

⁵ K. Mrozek, *Skazani na kary długoterminowe w polskich jednostkach penitencjarnych* [w:] *Postępowanie z wybranymi grupami skazanych w polskim systemie penitencjarnym. Aspekty prawne*, red. A. Kwieciński, Warszawa 2013, s. 283.

11 stycznia 2006 roku, Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny wykonawczy i Zarządzenie nr 19 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 14 kwietnia 2016 roku w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia i organizacji pracy penitencjarnej oraz zakresów czynności funkcjonariuszy i pracowników działów penitencjarnych i terapeutycznych oraz oddziałów penitencjarnych. Dokumenty te uznają w pełni, iż wobec skazanych na kary długoterminowe były, są i będą projektowane i wdrażane konkretne rozwiązania, które kładą znaczący nacisk na respektowanie zasady indywidualizacji oraz innowacyjności w oddziaływaniach penitencjarnych w kontekście procesu inkluzji społecznej⁶.

W ostatnich kilkudziesięciu latach podejmowano wysiłki na rzecz wdrożenia do praktyki penitencjarnej konkretnych programów mających na celu przygotowanie osadzonych do zgodnego z oczekiwaniem społecznym i normami prawnymi funkcjonowania po odbyciu kary pozbawienia wolności. Na szczególną uwagę zasługują projekty, których kluczowym obszarem są odwołania do rodziny jako integralnego segmentu aktywności człowieka. Dynamiczne czynniki ryzyka marginalizacji, piętna wykluczenia społecznego, stygmatyzacji oraz czynniki ochronne, tkwiące w systemie rodzinnym jako całości, dopełniają kanon strategii naprawczych z perspektywy oczekiwań społecznych. Tutaj szczególne miejsce w kreowaniu przestrzeni penitencjarnej, w kontekście kary długoterminowej, zajmuje podtrzymywanie i wzmacnianie więzi z rodziną. Przeciwdziała ono procesowi prizonizacji, minimalizuje społeczne skutki uwięzienia oraz determinuje poczucie sensu życia osadzonych⁷.

Rozwiązania prawne a działania na rzecz dzieci i ich rodzin doświadczających psychospołecznych skutków długoletniego uwięzienia

Szczególną i ważną dyrektywą prawną stanowiącą o innowacyjności konkretnych rozwiązań uwzględniających podtrzymywanie i wzmacnianie więzi rodzinnej w sytuacji, gdy matka i/lub ojciec odbywają karę pozbawienia wolności, jest *Zalecenie CM/Rec (2018)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich, dotyczące dzieci rodziców osadzonych w zakładach karnych przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 4 kwietnia 2018 r.* i to-

⁶ M. Badowska-Hodyr, *What Works? Wolność – godność – tożsamość fenomenem w kontekście pracy z więźniami odbywającymi karę dożywotniego pozbawienia wolności* [w:] *Dożywotni więźniowie. Najlepsi z najgorszych i źli stale*, red. M. Nielacna, J. Klimczak, Warszawa 2022, s. 681.

⁷ M. Badowska-Hodyr, *Uwięzione rodzicielstwo. Potencjał innowacyjnych rozwiązań penitencjarnych w kontekście społecznych zagrożeń i szans*, Rzeszów 2022, s. 90.

warządzające mu *Memorandum*, które są wynikiem kompleksowych prac Rady ds. Współpracy Penologicznej Europy oraz europejskiej sieci COPE *Children of Prisoners Europe – Dzieci Więźniów Europy*. Jest to dokument, który eksponuje i wzmacnia działania w najlepszym interesie dziecka w sytuacji uwięzienia rodzica: „Każde dziecko ma swoją godność. Dlatego w rzeczywistości prawnej dziecko powinno być postrzegane jako odrębna osoba, a nie jako mały dorosły, który nie zdążył jeszcze osiągnąć docelowego rozmiaru. W tym celu trzeba skończyć z traktowaniem dzieci jak miniaturowych wersji ich rodziców i rozprawić się ze stereotypem, według którego decyzje życiowe takich dzieci są zdeterminowane przez wybory ich rodziców”⁸. Dzieci, których rodzice odbywają karę pozbawienia wolności, karę długoterminową, doświadczają stygmatyzacji, cierpią ze względu na obciążenie emocjonalne związane z sytuacją uwięzienia rodzica, odczuwają także silne poczucie osamotnienia. Perspektywa procesu inkluzyjnej społeczności jest więc zdecydowanie szersza. Uwzględniać powinna szeroki kontekst funkcjonowania jednostki doświadczającej skrajnie długoterminowego uwięzienia, przestrzeń jej rodzinnego oraz społeczno-prawnego funkcjonowania. Doświadczenie potwierdza, że istotą kreowania penitencjarnych oddziaływań jest dopełnienie ich takimi, które wzmocnią sens życia osadzonych oraz adaptację do życia na wolności. „Najlepsi” więźniowie, najlepiej dopasowani do życia w więzieniu są bowiem najbardziej bezradni po wyjściu na wolność⁹.

W przywołanym dokumencie uszczegółowiono konkretne zalecenia dotyczące dzieci i ich rodziców osadzonych w zakładach karnych, biorąc pod uwagę fakt, iż:

- znaczna liczba dzieci ma rodziców, którzy odbywają karę pozbawienia wolności¹⁰;
- dzieciom, których rodzice odbywają karę pozbawienia wolności, przysługują prawa takie same jak wszystkim dzieciom;
- w sytuacji uwięzienia rodziców zarówno dzieci, jak i ich rodzice doświadczają trudności w utrzymaniu bliskich relacji rodzinnych, barier w prawidłowych kontaktach rodzinnych, stygmatyzacji, ograniczeń finansowych oraz deficytów w psycho-społeczno-prawnym funkcjonowaniu;
- pobyt w zakładzie karnym stanowić może dla dziecka sytuację trudną, traumatyczną, a miejsce spotkania, odwiedzin, może nie być odpowiednio przystosowane do spotkania rodzinnego;

⁸ *Przejęcie z podejścia wymiaru sprawiedliwości „ślepego na dziecko” do wymiaru sprawiedliwości „przyjaznego dziecku” w sytuacji skazywania rodzica*, „Children of Prisoners Europe”, 2019, s. 3.

⁹ W. Osiatyński, *O zbrodniach i karach*, Poznań 2003, s. 202.

¹⁰ Obecnie szacuje się, że około 2,1 mln dzieci na terenie Europy ma rodzica odbywającego karę pozbawienia wolności, *Kampania społeczna „Not my crime, still my sentence / Nie moja wina, ale moja kara 2020”*, Probacja, <https://probacja.org/> (12.09.2021).

- relacje między dzieckiem a uwięzionym rodzicem nie zawsze są pozytywne i prawidłowe;
- podejmowanie i wzmocnianie działań sprzyjających łagodzeniu niekorzystnego wpływu pozbawienia wolności rodziców na dzieci oraz na kompetencje rodzicielskie będzie stanowić znaczące ogniwo zadbania w sposób szczególny o wrażliwość dzieci osadzonych rodziców, ich prawa i potrzeby oraz będzie istotnym punktem wyjścia do działań międzysektorowych, a także wielodyscyplinarnych krajowych strategii na rzecz ochrony i dobrostanu dzieci;
- kontakt pomiędzy dziećmi a ich osadzonymi rodzicami może pozytywnie wpływać na dziecko, osadzonego rodzica, kadre penitencjarną, w rezultacie na proces reintegracji społecznej, gdzie poszanowanie praw i potrzeb poszczególnych dzieci oraz właściwy kontakt z ich osadzonymi rodzicami będzie współgrać z zapewnieniem ładu, porządku i bezpieczeństwa w zakładzie karnym¹¹.

Przyjęciu powyższego zalecenia towarzyszyło opublikowanie szczegółowego *Memorandum wyjaśniającego*, które definiuje obecną sytuację dzieci i ich osadzonych rodziców. Dokument ten i jego formuła 56 wytycznych dla dobrych praktyk dotyczy dzieci, których rodzice odbywają karę pozbawienia wolności oraz niemowląt przebywających ze swoimi rodzicami w zakładzie karnym. Wartości, zasady oraz strategie zadbania o ich dobrostan zostały w następujący sposób doprecyzowane:

- we wszystkich sprawach dotyczących dzieci ich prawa, potrzeby i dobro powinno być priorytetem; dzieci, których rodzice odbywają karę pozbawienia wolności, nie popełniły przestępstwa i nie powinny być w żadnym przypadku traktowane jako będące w konflikcie z prawem na skutek czynów popełnionych przez ich rodziców lub czynów, których popełnienie zarzuca się ich rodzicom;
- wszystkim dzieciom, bez stosowania jakiegokolwiek formy dyskryminacji oraz niezależnie do statusu prawnego ich rodziców, gwarantuje się poszanowanie ich wszystkich praw, o których stanowią przepisy *Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawach Dziecka*, w tym prawa do ochrony ich najlepiej pojętego interesu, prawa do rozwoju, prawa do poszanowania ich poglądów oraz prawa do utrzymywania regularnych relacji osobistych i bezpośrednich kontaktów z rodzicami;
- konieczne jest zagwarantowanie ochrony dla przysługującego dzieciom prawa oraz potrzeby emocjonalnego i stałego kontaktu z ich osadzonymi rodzicami, którzy to rodzice mają obowiązek i prawo do wykonywa-

¹¹ Zalecenie CM/Rec (2018)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące dzieci rodziców osadzonych w zakładach karnych przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 4 kwietnia 2018 r. na 1312 posiedzeniu Komitetu Delegatów Ministrów, Probacja, s. 1–2, <https://probacja.org> (10.09.2023).

- nia zadań związanych z rolą rodzica oraz do promowania, wzmacniania i dzielenia się pozytywnymi doświadczeniami ze swoimi dziećmi;
- dzieci, rodzice, rodzina, relacje pomiędzy rodzicem a dzieckiem oraz rola uwięzionego rodzica w takiej relacji wymagają szczególnego zaopiekowania i wsparcia przed, w trakcie i po zakończeniu okresu pozbawienia wolności; wszelkie strategie postępowania wspierające dzieci osadzonych rodziców oraz ich relacje z rodzicami powinny być podejmowane w taki sposób, aby nie dopuścić do stygmatyzacji i dyskryminacji tych dzieci;
 - podnoszenie poziomu świadomości, zmiana kulturowa i integracja społeczna są niezbędne do przewyciężenia uprzedzeń i dyskryminacji wynikających z uwięzienia rodzica¹²;
 - w każdym przypadku pozbawienia rodzica wolności szczególnie nacisk powinien zostać położony na skierowanie rodzica do zakładu karnego położonego w bliskiej odległości od miejsca, w którym przebywa dziecko;
 - personel penitencjarny zaangażowany w kontakt z dziećmi i ich osadzonymi rodzicami powinien być odpowiednio przygotowany w zakresie strategii, polityk i praktyk związanych z adekwatnym modelem postępowania penitencjarnego w tym zakresie;
 - widzenie powinno odbywać się w warunkach umożliwiających poszanowanie godności dziecka, jego prawa do prywatności, w tym powinny zostać zabezpieczone środki umożliwiające uzyskanie dostępu i odbywanie widzeń przez dzieci ze specjalnymi potrzebami;
 - w poczekalniach i salach widzeń w zakładach karnych powinno być wydzielone miejsce dla dzieci, w którym będą mogły czuć, że są bezpieczne, dobrze przyjęte, zaopiekowane i szanowane; widzenia w zakładzie karnym powinny zapewniać przestrzeń sprzyjającą zabawie i interakcji z rodzicem; jako ciekawe rozwiązanie, mające na względzie promowanie, utrzymanie, rozwijanie i wzmacnianie relacji rodzica i dziecka w warunkach jak najbardziej zbliżonych do wolnościowych, powinno się rozważyć zezwolenia na odbywanie widzeń w sąsiedztwie zakładu karnego;
 - aktywność w zakresie relacji dziecka i rodzica powinna obejmować również możliwość przedłużonego widzenia w zakładzie karnym z uwagi na specjalne okazje, jak np.: Dzień Matki, Dzień Ojca, czas świąt, wakacji oraz innych widzeń służących pogłębieniu relacji dziecka i rodzica; powinny one odbywać się oprócz regularnych widzeń; personel penitencjarny powinien dołożyć wszelkich starań, by warunki takiego widzenia były zbliżone jak najbardziej do pozainstytucjonalnych poprzez mniej formalny ubiór funkcjonariuszy;

¹² *Ibidem*, s. 5.

- należy nie tylko umożliwić osadzonym rodzicom utrzymywanie bliskich kontaktów i relacji z dziećmi, ale także powinno się wdrożyć specjalne środki w celu motywowania osadzonych rodziców do utrzymania regularnych i wartościowych kontaktów z ich dziećmi, zabezpieczając w ten sposób rozwój ich dzieci; ograniczenia w kontaktach osadzonych z ich dziećmi powinny być wprowadzane wyłącznie w wyjątkowych przypadkach, na najkrótszy możliwy okres, tak aby złagodzić negatywne skutki rzeczonych ograniczeń w odniesieniu do dzieci i zapewnić ochronę prawa dzieci do emocjonalnej i stałej więzi z osadzonym rodzicem;
- matkom, odbywającym karę pozbawienia wolności, należy zapewnić prawidłową opiekę zdrowotną w okresie prenatalnym i postnatalnym, stosowne informacje i wsparcie; kobietom w ciąży należy umożliwić urodzenie dziecka poza zakładem karnym; akt urodzenia dziecka nie może zawierać informacji, że dziecko przyszło na świat w zakładzie karnym;
- należy stworzyć multidyscyplinarne oraz wieloinstytucjonalne grupy eksperckie, z włączeniem dzieci mających rodziców odbywających karę pozbawienia wolności, których zadaniem będzie ocena sposobu, w jaki dzieci doświadczają izolacji penitencjarnej rodzica, kontaktów i relacji z nim; stanowić to będzie wartościowy materiał, który posłuży do opracowania propozycji korekty obecnych praktyk i postępowania penitencjarnego w sytuacji uwięzienia rodzica;
- należy systematycznie zbierać dane dotyczące sytuacji dzieci i ich uwięzionych rodziców ze źródeł takich, jak zakład karny, instytucje chroniące prawa dziecka, publikować je, uwzględniając dobre i wartościowe praktyki w przestrzeni kontekstu penitencjarnego, tak bardzo wymagającego zaopiekowania;
- należy zapewnić finansowanie wspierające badania naukowe obejmujące tematykę dzieci i ich rodziców odbywających karę pozbawienia wolności, tematykę dzieci przebywających w zakładzie karnym z ich uwięzionymi rodzicami, aby przyczynić się do rozwoju polityk i promocji dobrych praktyk w regionie w perspektywie procesu readaptacji i reintegracji społecznej¹³.

Zalecenie i uzupełniające je memorandum są rezultatem wielomiesięcznych prac Rady ds. Współpracy Penologicznej Europy oraz europejskiej sieci Children of Prisoners Europe. Istotą dyskusji, przemyśleń, wnikliwych obserwacji i intensywnych prac jest silne przekonanie o wadze problemu uwięzionych rodziców i ich dzieci, braku świadomości społecznej w kwestii tego problemu oraz konstytutywnej potrzebie działania w najlepszym interesie dziecka w sytuacji izolacji penitencjarnej jego rodzica¹⁴.

¹³ *Ibidem*, s. 5–15.

¹⁴ M. Badowska-Hodyr, *Uwięzione...*, s. 119.

Podtrzymywanie i wzmacnianie kontaktu z rodziną z perspektywy osadzonych długoterminowych

W tej części artykułu zaprezentowany zostanie znaczący dla praktyki penitencjarnej oraz kreowania przestrzeni inkluzji społecznej immunologiczny, ochronno-obronny mechanizm rodzinny. Doprecyzuje go jeden z obszarów projektu badawczego „Więzienne rodzicielstwo. Rodzice i ich dzieci w przestrzeni penitencjarnej”, zrealizowanego w latach 2014–2017 na terenie jednostek penitencjarnych Republiki Czeskiej oraz Polski. Badania prowadzono w ramach dotacji podmiotowej służącej rozwojowi potencjału badawczego Wydziału Pedagogicznego Uniwersytetu Rzeszowskiego. W połowie 2014 roku przeprowadzono badania wśród kobiet odbywających karę pozbawienia wolności w Zakładzie Karnym Světa nad Sazavou, a w połowie 2015 roku wśród mężczyzn odbywających karę pozbawienia wolności w Zakładzie Karnym Straž pod Ralskem w Republice Czeskiej. Drugą część materiału badawczego zebrano w latach 2015–2017 na terenie jednostek penitencjarnych Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej (OISW) w Rzeszowie, Krakowie, Lublinie, Wrocławiu i Warszawie. Badania przeprowadzone zostały za zgodą dyrektorów zakładów karnych oraz osadzonych, którzy uczestniczyli w badaniach w warunkach dla nich bezpiecznych i gwarantujących pełną anonimowość. Z 311 kwestionariuszy wybrano 177 wypełnionych przez osadzonych długoterminowych, mających na wolności dzieci w wieku nieprzekraczającym piętnastego roku życia¹⁵. Zamieszczone w tabeli 1 zestawienie odzwierciedla kategoryzację respondentów.

Tabela 1. Struktura badanej populacji osadzonych odbywających kary długoterminowe (n = 177) pod względem klasyfikacji oraz terenu eksploracji

Wyszczególnienie		Liczebność	%
1		2	3
Rodzaj zakładu karnego	dla pierwszy raz karanych	104	58,8%
	dla młodocianych	0	0,0%
	dla recydywistów	73	41,2%
Typ zakładu karnego	zamknięty	70	39,5%
	półotwarty	105	59,3%
	otwarty	2	1,1%
System odbywania kary pozbawienia wolności	zwykły	41	23,2%
	programowego oddziaływania	130	73,4%
	terapeutyczny	6	3,4%

¹⁵ Eadem, *Ku reintegracji. Rodzina w perspektywie procesu indywidualizacji oddziaływań penitencjarnych wobec osób odbywających kary długoterminowe*, „Ethos”, 2018, nr 122, s. 323.

1		2	3
Jednostka penitencyjna (teren eksplo-racji)	AŚ Nisko (OISW Rzeszów)	13	7,3%
	ZK Jasło (OISW Rzeszów)	18	10,2%
	ZK Rzeszów (OISW Rzeszów)	22	12,4%
	AŚ Warszawa-Grochów (OISW Warszawa)	6	3,4%
	AŚ Kielce (OISW Kraków)	5	2,8%
	ZK Kraków Nowa Huta (OISW Kraków)	8	4,5%
	AŚ Lublin (OISW Lublin)	6	3,4%
	ZK Nr 1 Wrocław (OISW Wrocław)	1	0,6%
	Světlá nad Sázavou (Czechy)	57	32,2%
Stráž pod Ralskem (Czechy)	41	23,2%	

Źródło: badania własne.

Uzyskany w trakcie kwerendy materiał empiryczny uwypuklił istotne dla praktyki penitencyjnej oraz procesu inkluzji społecznej parametry funkcjonowania osadzonych doświadczających długoletniej izolacji więziennej. Osadzeni długoterminowi w aspekcie funkcjonalnym odczuwają bardzo mocno utratę więzi z rodziną, w aspekcie przestrzenno-czasowym¹⁶ – poczucie nudy i bezsenność, w aspekcie zdrowotnym – dolegliwości żywotne, w aspekcie społecznym¹⁷ – poczucie osamotnienia oraz poczucie winy i wstydu w związku z popełnionym czynem karalnym (zob. tabela 2).

Tabela 2. Dolegliwość kary pozbawienia wolności z perspektywy badanej populacji osadzonych odbywających kary długoterminowe (n = 177)

Wyszczególnienie		Liczebność	%
1		2	3
Subiektywnie odczuwane dolegliwości uwięzienia*	Aspekt funkcjonalny*		
	utrata więzi z rodziną	146	82,5%
	wymóg podporządkowania regulaminowi	12	6,8%
	ubóstwo barw	20	11,3%
	pełna kontrola zachowania, ingerowanie we wszystkie obszary życia	27	15,3%
	ograniczony kontakt ze światem zewnętrznym	83	46,9%
	ograniczenie swobody decyzji i działania	51	28,8%
	brak poczucia bezpieczeństwa	14	7,9%
	lęk przed wyjściem na wolność	18	10,2%
	Aspekt przestrzenno-czasowy*		
	funkcjonowanie na niewielkiej ograniczonej przestrzeni	25	14,1%
	bezsenność	39	22,0%

¹⁶ M. Ciosek, *Psychologia sądowa i penitencyjna*, Warszawa 2001, s. 297–304.

¹⁷ S. Grzesiak, *Praca penitencyjna z więźniami seniorami*, Wrocław 2013, s. 31.

	1	2	3
	podejrzliwość	22	12,4%
	nuda	40	22,6%
	bezsilność	17	9,6%
	Aspekt zdrowotny*		
	częste bóle głowy	26	14,7%
	częste bóle brzucha	7	4,0%
	częste bóle żołądka	4	2,3%
	wzmoczony popęd seksualny	9	5,1%
	Aspekt społeczny*		
	poczucie winy i wstydu w związku z popełnionym czynem karalnym	111	62,7%
	poczucie napiętnowania społecznego	24	13,6%
	poczucie osamotnienia	130	73,4%
Minimalizacja dolegliwości uwięzienia*	widzenia z bliskimi	129	72,9%
	widzenia z dzieckiem/dziećmi	101	57,1%
	możliwość odbywania kary pozbawienia wolności z dzieckiem/dziećmi	9	5,1%
	rozmowa z wychowawcą	17	9,6%
	opieka psychologa	14	7,9%
	opieka terapeuty	10	5,6%
	opieka kapelana	6	3,4%
	zajęcia k-o	23	13,0%
	zajęcia sportowe	18	10,2%
	nauka	18	10,2%
	praca	73	41,2%
	przepustki	54	30,5%

* pytania wielokrotnego wyboru

Źródło: badania własne.

Dla optymalnego modelu postępowania penitencjarnego istotne są konkretne parametry w kontekście wartości rodziny, kluczowe dla procesu inkluzji społecznej oraz odporności jednostki doświadczającej długoletniego uwięzienia na czynniki zagrażające i zakłócające. Przestrzeń społeczno-prawna i instytucjonalna otaczająca rodzinę warunkuje jej odporność i zdolność przystosowawczą do konstruktywnych i wartościowych zmian. Realizując projekt badawczy „Więzienne rodzicielstwo. Rodzice i ich dzieci w przestrzeni penitencjarnej”, zwrócono uwagę na walory kontaktów z bliskimi i dziećmi w kontekście kary długoterminowej (zob. tabela 3). W odczuciu osadzonych odbywających kary długoterminowe rodzina determinuje poczucie sensu życia oraz potrzebę zaangażowania jednostki w aktywność konstruktywną społecznie. To ważne aspekty kreowania penitencjarnego z perspektywy procesu inkluzji społecznej, w kontekście sprawiedliwości naprawczej.

Tabela 3. Kontakty z bliskimi i dziećmi z perspektywy badanej populacji osadzonych odbywających kary długoterminowe (n = 177)

	Wyszczególnienie	Liczebność	%
Relacje, kontakty, uczucia w odniesieniu do bliskich i dzieci*	Formy kontaktu z bliskimi*		
	korespondencja	146	82,5%
	rozmowy telefoniczne	129	72,9%
	widzenia w zakładzie karnym	102	57,6%
	przepustki	17	9,6%
	Skype	1	0,6%
	Uczucia, emocje towarzyszące bezpośrednim kontaktom z bliskimi*		
	radość z bezpośredniego kontaktu	105	59,3%
	szczęście	83	46,9%
	dotają siły i wsparcia	110	62,1%
	tęsknota	53	29,9%
	wstyd	69	39,0%
	niepokój, uczucie pustki	11	6,2%
	wyrzuty sumienia	58	32,8%
	bezzradność	24	13,6%
	Formy kontaktu z dziećmi*		
	korespondencja	128	72,3%
	rozmowy telefoniczne	116	65,5%
	widzenia w zakładzie karnym	84	47,5%
	przepustki	18	10,2%
	Skype	4	2,3%
	Uczucia, emocje towarzyszące bezpośrednim kontaktom z dziećmi*		
	radość z bezpośredniego kontaktu	99	55,9%
	szczęście	86	48,6%
	dotają siły i wsparcia	100	56,5%
	tęsknota	71	40,1%
	wstyd	57	32,2%
	niepokój, uczucie pustki	9	5,1%
	wyrzuty sumienia	68	38,4%
	bezzradność	31	17,5%
przygnębienie, że nie mogą być rodzicem na co dzień	68	38,4%	
poczucie straconych chwil/szczera chęć powrotu do domu	42	23,7%	

* pytania wielokrotnego wyboru

Źródło: badania własne.

Zakończenie

Godność i podmiotowość są znaczące dla rodzinnej, społeczno-prawnej, jak i instytucjonalnej przestrzeni funkcjonowania jednostki. Według Józefa Tischnera, godność i podmiotowość jednostki są wartościami, które się widzi i czuje, ale o których trudno jest mówić¹⁸. W kontekście długoletniego uwięzienia znaczący będzie tutaj kontekst praw człowieka i nadziei. W sytuacji beznadziei i bezsilności, którymi naznaczona jest kara długoterminowa, nadzieja daje siłę przetrwania i wyzwala zdolność do pozytywnego działania. Jest autoteliczną i podstawową wartością, dzięki której jednostka w dramatycznych momentach, w bólu i cierpieniu zachowuje sens życia¹⁹.

Potencjał, którym dysponuje rodzina, mimo że w sytuacji długoletniej izolacji więziennej, implikuje rozwinięcie niezwykle ważnych umiejętności społecznych z bardzo silnym ładunkiem emocjonalnym. Jego wzmocnienie w obszarze prospołecznych umiejętności generować będzie wsparcie w sytuacjach kryzysowych, pozwoli na wypracowanie procedur, by szybko i skutecznie docierać do każdego ognia rodzin będących w kryzysie, rodzin, w których jedno lub oboje z rodziców doświadczają uwięzienia²⁰.

Bibliografia

- Badowska-Hodyr M., *Ku reintegracji. Rodzina w perspektywie procesu indywidualizacji oddziaływań penitencjarnych wobec osób odbywających kary długoterminowe*, „Ethos”, 2018, nr 122.
- Badowska-Hodyr M., *Rodzice-więźniowie w przestrzeni penitencjarnej* [w:] *Konteksty kreowania przestrzeni polskiego więzienia*, red. D. Rondalska, M. Kalaman, Kalisz 2014.
- Badowska-Hodyr, *Uwięzione rodzicielstwo. Potencjał innowacyjnych rozwiązań penitencjarnych w kontekście społecznych zagrożeń i szans*, Rzeszów 2022.
- Badowska-Hodyr M., *What Works? Wolność – godność – tożsamość fenomenem w kontekście pracy z więźniami odbywającymi karę dożywotniego pozbawienia wolności* [w:] *Dożywotni więźniowie. Najlepsi z najgorszych i źli stale*, red. M. Nielaczna, J. Klimczak, Warszawa 2022.
- Ciosek M., *Psychologia sądowa i penitencjarna*, Warszawa 2001.
- Frankl V.E., *Lekarz i dusza. Wprowadzenie do logoterapii i analizy egzystencjalnej*, Warszawa 2017.
- Grzesiak S., *Praca penitencjarna z więźniami seniorami*, Wrocław 2013.

¹⁸ J. Mariański, *Godność ludzka w kontekście społecznym*, Lublin 2017, s. 18.

¹⁹ B.M. Nowak, *[Nie] skazani na wykluczenie*, Warszawa 2020, s. 207.

²⁰ M. Badowska-Hodyr, *Rodzice-więźniowie w przestrzeni penitencjarnej* [w:] *Konteksty kreowania przestrzeni polskiego więzienia*, red. D. Rondalska, M. Kalaman, Kalisz 2014, s. 220–221.

- Janiszewska-Talago E., *Wykonywanie kar długoterminowego pozbawienia wolności*, Warszawa 1980.
- Kampania społeczna „Not my crime, still my sentence / Nie moja wina, ale moja kara 2020”, Probacja, <https://probacja.org/> (12.09.2021).
- Mariański J., *Godność ludzka w kontekście społecznym*, Lublin 2017.
- Mrozek K., *Skazani na kary długoterminowe w polskich jednostkach penitencjarnych* [w:] *Postępowanie z wybranymi grupami skazanych w polskim systemie penitencjarnym. Aspekty prawne*, red. A. Kwieciński, Warszawa 2013.
- Nowak B.M., *[Nie] skazani na wykluczenie*, Warszawa 2020.
- Osiatyński W., *O zbrodniach i karach*, Poznań 2003.
- Przejście z podejścia wymiaru sprawiedliwości „ślepego na dziecko” do wymiaru sprawiedliwości „przyjaznego dziecku” w sytuacji skazywania rodzica, „Children of Prisoners Europe”, 2019.
- Warylewski J., *Długoterminowe kary pozbawienia wolności – przyczynek do analizy statystycznej, jurydycznej i kryminologicznej* [w:] *Długoterminowe kary pozbawienia wolności. W teorii i praktyce*, red. W. Zalewski, Gdańsk 2015.
- Zalecenie CM/Rec (2018)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące dzieci rodziców osadzonych w zakładach karnych przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 4 kwietnia 2018 r. na 1312 posiedzeniu Komitetu Delegatów Ministrów, Probacja, https://probacja.org (10.09.2023).

Legal solutions in the area of maintaining and strengthening ties with the family in the context of long-term inmates and the dignity and subjectivity of the individual

Abstract

The situation of long-term imprisonment is an area requiring intensive exploration. A special complement to this issue are the relevant legal regulations, which determine the uniqueness of a specific, optimal model of penitentiary proceedings in the context of a long-term penalty. The family will provide significant support for the process of change, correction and reevaluation, as it ensures comprehensive and coherent activities that build the future of the individual from the perspective of the social inclusion process.

Keywords: long-term punishment, bond with family, dignity, subjectivity, meaning of life

Marek Barć*, Aleksandra Kapelewska-Barć**

STRESS IN SOLDIERS IN STABILISATION OPERATIONS AND SUPPORT PEACE BEYOND COUNTRY BORDERS

Abstract

This article is devoted to the stress experienced by soldiers serving abroad. The first part of the article discusses stress as a social phenomenon followed by a presentation of the history of combat stress over the centuries and ways of understanding it. The terminology of stress and combat stress is presented in different approaches. In the second part, the terminology of war stressors, i.e. stressors that can occur on missions abroad, is presented. The final section divides stressors into physical, cognitive, social, emotional and spiritual stressors and briefly characterises them¹.

Keywords: stress, stabilisation operations, operation, war

Introduction

There are situations in people's lives that are considered difficult and stressful. Assessment of the intensity of these difficulties is subjective and there are different patterns of coping with such situations. It is therefore necessary to adopt specific criteria that provide some basis for their objectification. An initial, important step in this direction is to distinguish between levels of stress intensity. The highest levels of stress intensity occur when dealing with trauma or situations described as extreme. The concept of trauma or extreme situations appears in classifications of mental disorders. Trauma and extreme situations include, for example, a serious threat to one's own or another person's life or physical integrity. An extreme situation is also triggered by events (either short- or long-term) of an extremely frightening nature. This could be a natural or man-made disaster, involvement in

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

** Zespół Szkół Technicznych im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Rzeszowie, e-mail: aleksandra.kapelewska@wp.pl.

¹ The author of this article was a participant in the Ninth Shift of the PMC in Operation Iraqi Freedom.

warfare, a serious accident, witnessing the cruelty and death of others or being a victim of torture, assault, rape or other similar event. The set of events included in the concept of trauma or extreme situation is quite broad. However, all such events have the characteristics of something that rubs against or even exceeds the limits of human endurance to stress. The events can be mass, individual, sudden lasting a relatively short period of time, or stretched over several years. In 1967, psychiatrists at Washington University in Seattle, Thomas Holmes and Richard Rahe, declared an alternative concept of stress, based on the term of a stressor, namely an internal or external event or stimulus that causes stress. Holmes and Rahe developed a scale of 43 life events, which volunteers ranked according to how much adaptation each event required².

While serving in Military Contingents abroad, soldiers are exposed to numerous stressing factors (so-called stressors), which have a significant impact on their psycho-physical condition and thus their operational capabilities. The problem of combat stress, its following elements or difficulties in adaptation in society after returning from a mission is a very important issue for soldiers, their families and also society. Therefore some veterans suffer from post-traumatic stress syndrome. It is crucial to mention how the difficulties of military missions affect soldiers' operational capabilities, what factors generate stress in this environment and how stress-reducing mechanisms function. Military service bears lots of hardships that affect the character and behaviour of the soldier³.

Stress and combat stress

The history of combat stress dates back to the early days of armed conflict between humans. In those remote times, it was considered as a normal and necessary part of the battlefield. The ancient Greek poet Homer wrote about the effects of warfare in the 8th century BC. In his work entitled *The Iliad* he depicted Achilles, who was devastated by his losses during the Trojan War. In the epic *Odyssey*, the author described the psychological journey of a veteran of the mentioned war named Odysseus. He experienced recurrent images of traumatic scenes on waking, (so-called Flashbacks), as well as the syndrome contemporarily known as 'survivor's guilt'⁴.

² B. Borys, *Extreme situations and their impact on human mental state*, Gdańsk 2004, p. 97.

³ I. Tomaszewska, *Stres służby wojskowej - wybrane zagadnienia*, Warszawa 2004, pp. 55-56.

⁴ T. Kucmin [et al.], *History of trauma and posttraumatic disorders in literature*, Lublin 2016, p. 272.

Holy Bible can also provide passages depicting disorders following traumatic events. The *Book of Job* is a good example. It shows the fate and suffering of a man who lost his entire family and possessions. This caused him to feel powerless in the face of recurring nightmares representing the misfortunes that befell him. The story also shows how strong a person's resilience can be in the face of such trauma. Due to strong faith and prayer, Job regained all that he had lost.

The 16th century treatise *On the art of war* by Niccolo Machiavelli presents war as a necessity, but also notices the negative consequences it has on the fighting soldiers. This can be seen in the passage: "who could love peace more than he who can only suffer in war?"⁵

J.M. Da Costa, a former Civil War military psychiatrist, described a condition known as 'overactive heart' in 1871. The condition was known as cardiac neurosis, neurocirculatory asthenia, nervous heart and soldier's heart. Its characteristic features were shortness of breath, sweating, nausea, diarrhoea, dull chest pain, as well as persistent tachycardia during minor exertion. Da Costa also noted that the health of many soldiers improved significantly after they were withdrawn from the front line and given time to rest. "Hyperactive heart" is very similar to the term "panic anxiety" used by modern psychiatrists and psychologists.

Posttraumatic Stress Disorder (PTSD) was introduced into the DSM (Disorder Diagnosis Qualification System) in 1980 by the American Psychological Association. The term was introduced as a result of numerous clinical observations and research findings based on Vietnam War veterans and Holocaust survivors. Vietnam left a particular mark on American society and the US military. The brutality of this war meant that soldiers returning home very often struggled with psychological problems. This was the impetus for researchers to investigate thoroughly the phenomenon of combat stress and the trauma caused by it⁶.

The reactions of soldiers throughout history to stressful events in combat and combat operations have been very similar. What has changed is the way they are understood and classified. Today, there are many programmes to detect and help combat PTSD in veterans returning from missions. Today, no one calls them cowards anymore, as the problem of disorders resulting from traumatic experiences in war is widespread⁷.

⁵ A. Piotrowski, *Psychosocial consequences of operational-combat stress*, "Science books WSOWL", 2012, No. 2, p. 131.

⁶ E.T. Dean, *Shook Over Hell: Post-Traumatic Stress, Vietnam, and the Civil War*. Cambridge 1997.

⁷ A. Piotrowski, *op.cit.*, p. 135.

The concept of stress first appeared in the scientific literature in the 1950s introduced by a Hungarian endocrinologist Hans Selye. He is the author of a physiological theory of stress, the essence of which is the concept of General Adaptation Syndrome (GAS). Selye's research led him to conclude that, under the influence of various noxious stimuli, the body reacts in a stimulus-specific but also in a non-specific manner, regardless of the type of stimulus. According to Selye, the General Adaptation Syndrome consists of 3 phases: alarm study (mobilisation to meet and resist the stress), resilience (resisting the stress) and exhaustion (if the resistance offered does not combat the stressor then the coping mechanism is exhausted)⁸.

There have been some critical reactions to Selye's concept. According to Mason, individual differences in emotional reactions resulting from stress are probably due to psychological stress preceding the physiological reaction and different awareness of the existence of harmful factors and attempts to cope with them. Mason proved in his research that high temperature does not induce activity on the thyroid gland if the psychological factors related to the perception and feeling of the stressor are eliminated. This research confirmed the importance of the psychological factor in the stress response.

The psychological view of stress used three definitions of it: as a stimulus, as an internal human reaction and the relationship between the elements mentioned. The theories of Holmes, Pahné (concept of life changes) and Mechanic, among others, gave rise to modern understanding of stress as a reaction between internal and external factors. Internationally, the phenomenological-cognitive concept of Lazarus and Folkman and Hobfoll's Conservation Of Resources theory (COR) gained prominence. According to Lazarus and Folkman, stress is: "a specific relationship between a person and his or her environment that is judged by the person to be taxing or exceeding his or her resources and threatening his or her well-being". Hobfoll's concept, on the other hand, assumes that the purpose of human activity is to seek, obtain and protect valued objects called resources. A stressful situation arises when there is a "threat of net loss of resources, net loss of resources, no increase in resources once invested". Stress can be experienced as a result of both a subjective assessment of loss and an objective loss of resources. Hobfoll lists four types of resources: objects, conditions, personal resources and energy resources⁹.

⁸ A. Kaczmarek, P. Curyło-Sikora, *Problems of stress - a review of concepts*, "Hygeia Public Health". 2016, No. 4, pp. 317-321.

⁹ *Ibidem*, pp. 317-321.

Military stressors compared to civilian life are extremely strong and chronic. Indeed, they contribute to numerous stress injuries caused mainly by participation in combat and military operations abroad (so-called dislocation stressors).

Combat and Operational Stress (COSR), according to The American Institute Of Stress - a US-based non-profit organisation that has been studying combat stress issues since 1968 - can be defined as: "the sum total of the physical and emotional stressors experienced by soldiers and civilian personnel as a result of combat operations or being in an operational zone". At the beginning of the 21st century it was determined that stress in the context of military and civilian personnel in combat and at the operational level is an integral part of warfare. Therefore it is natural to this environment.

Combat stress can be considered on various levels. It represents a challenge for soldiers and commanders to overcome, but it is also a weapon which they can significantly affect the morale of the enemy¹⁰. Soldiers also approach battlefield stress as a test of personal competence. As can be seen, it plays very different roles during military operations¹¹.

a) Combat stress as a weapon

Military commanders are aware of the fact that the human factor determines the outcome of a clash on the battlefield. War should be understood as a clash of opposing human aspirations, driven by emotions. Its outcome is influenced not only by technology and material means but also by psychological and moral forces. Thus, often the key to victory is not so much the physical destruction of the opponent's forces and resources, but breaking down his fighting spirit.

As stressors play a very important role on the battlefield, it is natural for the military to deliberately develop strategies and methods to induce mental, physical and emotional stress in the enemy. A recent development in the use of stress as a weapon is the concept of PSYOPS (Psychological Operations). The aim of psychological operations is to influence the emotions, motives, reasoning and behaviour of the enemy and his government in a way that weakens their will to continue fighting¹². The

¹⁰ B. Kruszyński, *Combat stress in the context of counterinsurgency operations by US forces in Operation Enduring Freedom in Afghanistan*, "Zeszyty Naukowe UJ", 2014, No. 4, pp. 925-934.

¹¹ *Combat Stress* (MCRP 6-11C) Washington DC 2010..

¹² C. Figley, W. Nash, *Combat stress Theories, research, prevention and therapy*, Warsaw 2010, pp 17-18.

means used for this purpose include leaflets, radio, television, social media and even simple field megaphones. Psychological operations are linked directly to combat operations in order to increase the power to influence the enemy troops¹³.

b) Combat stress as a friction to be overcome

The Prussian general Carl von Clausewitz, a brilliant 19th century strategist, used the term 'friction' to describe combat stress. The US Marine Corps uses the term in doctrinal publications, thus emphasising the inseparability of stress from war, while portraying it as a hindrance. The soldier's ethos states that a soldier's honour is to win in battle. It is a way of discharging their duties to the nation, the homeland, but also to comrades-in-arms, commanders and their honour¹⁴.

A very important feature, whose successful handling of friction depends on, is courage. It can be defined as self-confidence in combat, which depends on confidence in oneself, one's skills and equipment, but above all in one's colleagues and commanders. Courage is also willpower. The will to continue fighting is closely linked to the confidence that one is able to continue the combat. Also crucial is self-belief in being able to hold out a little longer, which can be undermined by the realisation of one's own suffering, discomfort and insecurity. This is why it is so important in overcoming friction not to think about stressors and one's reactions to them, but to focus on the task¹⁵.

c) Combat stress as a challenge for the command

When a stress or friction arises in the minds of commanders that needs to be overcome or ignored, they begin to see it as a challenge to their leadership abilities. The problem of dealing with combat and operational stress lies with commanders for two reasons.

Firstly, the troop's morale, will to fight and self-confidence depend on the soldiers' personal relationship with their superiors. Commanders are tasked with motivating troops properly, increasing their ability to function effectively and overcome the stressors affecting them in order to achieve their intended combat tasks. Secondly, commanders are responsible for their decisions on when and how to use the war resources entrusted to them by the nation, the most precious of which are the health and lives of soldiers.

¹³ G.L. Belenky, *Military psychiatry in the Israeli Defense Force*, [in:] *Military Psychiatry: A Comparative Perspective*, ed. R.A. Gabriel, New York 1969.

¹⁴ C. von Clausewitz, *On War*, New York 2010.

¹⁵ C. Figley, W. Nash, *op.cit.*, pp. 18-20.

As loss of lives cannot be completely avoided, it is incumbent on commanders to ensure that each casualty contributes significantly to the achievement of the intended objective. As a consequence of the presence of signs of stress among soldiers in the unit, commanders may feel guilty about such a situation. Furthermore, senior leaders may blame lower-level commanders for the failure of their command¹⁶. This attitude leads leaders to perceive combat stress rather negatively. It also leads them to avoid recognising stress problems when they occur. The best and experienced commanders are able to distinguish which combat stress reactions should be considered a command problem and which are stress injuries¹⁷.

d) Combat stress as a test of personal competence

War can be seen as a test of masculinity and a ritual of initiation in men in many cultures. War is certainly not the only way to prove one's strength and courage, but it is undoubtedly the most difficult challenge a man can experience. On the other hand, soldiers who consciously put themselves to the test on the battlefield may purposely add unnecessary stressors to make the challenge more difficult for themselves. Such an approach is self-destructive¹⁸.

Another consequence of soldiers' perception of war as a test of their strength, courage and competence may be a sense of failure when they admit to combat stress symptoms. Therefore, there is a perception in their minds that stress symptoms are evidence of their weakness or incompetence. The invisibility of stress injuries is also a problem. This makes it difficult for soldiers to forgive themselves for the appearance of symptoms of mentioned injuries. It is difficult to accept the symptoms of combat stress without feeling that they have failed the test of war¹⁹.

Stressors of war (wars)

War stressors can be defined as the physical and psychological challenges faced by people engaged in combat. They vary in many ways, including intensity and duration. The most destructive stressors are the strongest, most shocking ones, which include the sight of death, or the fear of losing one's life. Dislocation stressors, i.e. those dealing with

¹⁶ *Ibidem*, pp. 20-21.

¹⁷ C.H. Cash, *A Table in the Presence*, Nashville, 2004; *The U.S. Army Leadership Field Manual: Be, Know, Do* (FM 22-100). New York 2004.

¹⁸ *U.S. Army Combat Stress Control Handbook*. Guilford 2003.

¹⁹ C. Figley, W. Nash, *op.cit.*, p. 22.

operations overseas, are not in themselves so strong, but when acting from day to day over a prolonged period they can have a significant impact on soldiers' mental and physical functioning until the endurance limit is exceeded. This can be exceeded by even a seemingly trivial event, such as bad news from home, a minor illness or a conflict with a colleague or commander. However, it is only the total sum of all stressors acting over an extended period of time that leads to injury.

Stressors can be divided into different categories. The types of stressors affecting soldiers during Operation Iraqi Freedom and Operation Enduring Freedom will be shown²⁰.

a) Physical stressors

Hot and cold

Temperatures in the Middle East can reach up to 50°C and drop below freezing in winter. The effects of such high temperatures are compounded by the soldiers' protective clothing, consisting of a Kevlar helmet and bulletproof vest, which must be worn outside fortified buildings during missions. Although it provides a certain sense of security, as it has more than once saved soldiers from greater injury or even death, it also causes a significant increase in the felt temperature. Another nuisance are military vehicles, which most lack air conditioning, are cramped, stuffy and their windows are often closed to protect passengers from shrapnel. Low temperatures experienced in winter are also problematic, perhaps not as drastic as the heat, but soldiers posted at observation posts for extended periods can find them very stressful and annoying²¹.

Dehydration and dampness

Soldiers who are not adapted to climatic conditions that are new to them strongly feel their effects on themselves through, among other things, high water loss due to high temperatures and sweating. Dehydration, even to a slight degree, increases the resting heart rate and makes any physical or mental effort a challenge. Thirst is not a sufficient indicator of threatening dehydration, as soldiers quickly become insensitive to it. The consequences of dehydration can be death. Humidity can also be a mental and physical stressor. In summer, uniforms remain soaked in sweat for hours, while in winter, heavy rains can cause hypothermia when soldiers are often forced to stay out in the open area for long time²².

²⁰ *Ibidem*, p. 23.

²¹ *Ibidem*, pp. 23-24.

²² B. Borys, *op.cit.*, p. 98.

Dirt and mud

The dust that covers the desert is particularly troublesome for the military fighting and operating there. In winter, it hangs in the air for days during so-called Brown-outs, making visibility significantly impaired, breathing difficult and hygiene impossible. Heavy rains in winter transform the dust-covered terrain into a sea of thick, brown mud, often reaching above the ankles, which of course makes it difficult to move around, which under normal conditions would not be so challenging²³.

Sleep deprivation

Military operations are characterised by the fact that almost no soldier gets 6-8 hours of sleep. Soldiers fighting in the field must learn to sleep quickly and effectively, as they need to function by sleeping no more than four hours, and often much less. Lack of rest for long periods of time combined with the high physical exertion that occurs during combat can lead to visual hallucinations and difficulties with logical thinking. It is also important to note that fatigue and sleepiness are poor indicators of the need for sleep, as people adapt over time, feeling less sleepy and tired but unable to think clearly. There is scientific evidence that sleep is essential for recovery and to maintain physical and mental health. The more stress experienced by soldiers the more sleep they need to recover from the stress²⁴.

Noise and explosions

The whirring of engines, generators or even the singing of Arabs can be a source of irritation and interfere with concentration. No military camp or base protects soldiers from indirect fire from mortars, rockets and sometimes even from sniper fire from small arms. Howitzer batteries conducting counterfire are close enough to cause explosions and shocks comparable to those caused by mortar shells falling close by. The force of the firing causes the kind of bang that can shake a man to his core and overtax his courage. Some of the sounds once heard by soldiers can become powerful stress-inducing stimuli, such as the explosion of a booby-trapped mine or the firing of mortars at the position where the certain soldier was stationed. Sounds that are particularly memorable to soldiers are those made by dying people or animals, they are among some of the most powerful stressors²⁵.

²³ B. Kruszyński, *op.cit.*, pp. 925-934.

²⁴ C. Figley, W. Nash, *op.cit.*, pp. 24-25.

²⁵ A. Piotrowski, *op.cit.*, pp. 135-136.

Fumes and odours

Military bases are not characterised by nice smells. The stench of human excrement hovers around portable toilets, while in less established areas human excrement is burnt daily in barrels of diesel fuel. The stench of burning rubbish, which is also particularly toxic, is also very annoying. However, the smells that have the greatest impact on the psyche of soldiers are those directly related to combat, i.e. the smell of blood, viscera and burnt flesh²⁶.

Bright light or darkness

The strong sun in Middle Eastern countries requires adaptation and can cause burns. The flashes of light preceding the shock, the bang and the hail of shrapnel following the explosion of an improvised explosive device (IED) in close proximity have a strong impact on soldiers' psyches, making them sensitive to them. However, greater stress among soldiers is caused by darkness. During night convoys and patrols, the vehicles' headlights are not switched on so as not to be an easy target and to avoid blinding their own gunners using infrared night vision goggles. Driving such a vehicle at night is dangerous, as evidenced by the number of fatalities in such patrols. Darkness also enlarges the fears experienced by soldiers²⁷.

Illness or injury

Missions lasting from a few to several months carry the risk of soldiers contracting various diseases such as seasonal viral upper respiratory infections. Physical injuries at war are common, and the number of wounded in relation to the dead is always several times or even several times higher. A large number of injuries and trauma are minor, such as lacerations or perforations of the eardrum caused by an IED or mortar shell explosion. The more severe the injury, the longer the recovery period and the stress burden on the injured person. It is important to note that it is impossible to evacuate every wounded person from a theatre of war. The evacuation of the slightly wounded would reflect badly on those soldiers who have come round without injury, but it would also place the burden of shame and guilt on wounded soldiers forced to abandon their comrades-in-arms. For this reason, in most cases the wounded themselves want to return to their units²⁸.

²⁶ A. Kaczmarek, P. Curyło-Sikora, *op.cit.*, pp. 317-319.

²⁷ *Ibidem*, p. 320.

²⁸ C. Figley, W. Nash, *op.cit.*, p. 25.

b) Cognitive stressors

Lack or excess of information

Uncertainty about the way forward increases the stress burden on any ordinary soldier. Most information on strategic and tactical operations never makes it far down the military hierarchy, except for soldiers who need to know the details of the task assigned to them. Due to the lack of reliable information, rumours are spread among soldiers to fill this void. Soldiers stationed at Iraq's most forward bases often heard gunfire just outside the base area during the day and night, but did not know what was happening or whether their camp was safe anymore until they read about it later on the Internet. Also, too much of bad information can have a stressful effect, especially when it is a serious problem related to the theatre of operations, or loved ones left behind in the country²⁹.

Ambiguous or changing task or role

Taking the example of the US Army's operations in Iraq, the changing role of soldiers can be seen. War actions in the country ended on 30 April 2003. They were treated as liberators by the local population, so the soldiers felt a certain freedom of movement and greater psychological comfort. Further troops to be dislocated in Iraq were being prepared for Operation Iraqi Freedom II, which was intended to be a peacekeeping mission (Stability and Support Operations). US and coalition troops fell into traps while delivering food, medicine, money or other aid. There were also executions of public figures collaborating with the 'American occupier'. Reconstructed administration buildings were soon destroyed by the Mujahideen. Precisely for these reasons, it was difficult for soldiers to reconcile peacekeeping missions with constant attacks and the duty to destroy and kill the enemy³⁰.

The changing rules of engagement

Another stressor is the rules of engagement, i.e. the norms that determine when soldiers are allowed to open fire with their weapons and to whom. Over the course of the operation, these have restricted US and coalition troops so much that they could only use so-called deadly force (lethal force) in case of a clear and imminent threat to the life of a coalition soldier or civilian from an unquestionably armed attacker. A common problem was also that civilians were too close to the combatants

²⁹ *Ibidem*, pp. 27-28.

³⁰ *U.S. Army Combat...*

making it difficult for soldiers to identify who among them was an enemy combatant. American soldiers, as their own losses increased, began to understand that when making contact they had to shoot first and ask questions later. Anyone who was in the area from where they were attacked had to be treated as an enemy³¹.

Conflict of loyalties

Soldiers sent on a mission to a war zone leave their relatives, families and friends in the country. There can be a conflict of loyalties because of this, as on the one hand they have to be loyal to their comrades in arms and their homeland, and on the other hand to their loved ones left behind. The biggest problem occurs when there are serious problems with family or friends, e.g. illness, accident or death. Such situations particularly affect soldiers, as they feel helpless and are more sensitive to their own level of security³².

Boredom and monotony

Most of the time on peacekeeping and stabilisation missions involves doing the same tasks, such as standing guard at observation posts, sentry posts, and watchtowers for long hours, often for days in a row. Gunners and support personnel ride in convoys looking for threats such as booby-trapped mines or SVBIEDs (Suicide Vehicle-Borne Improvised Explosive Devices, - an improvised explosive device carried in a suicide vehicle) for many kilometres. On the other hand, less tedious tasks include foot patrols and combing operations in urban neighbourhoods. These are aimed at catching Mujahideen and their sympathisers, as well as finding secret weapons caches. Such operations are called "Cordon and schock". All this monotony and fatigue can lead to dullness, cause disorientation or discouragement, and lack of motivation³³.

Experiences that seem meaningless

War and its associated experiences have a significant impact on soldiers' value systems. They particularly affect the young ones on their first mission, as they have an unrealistic belief in the division between good and evil, in their immortality or importance. Unfortunately, missions in war zones very often verify this through difficult, destructive and ambiguous situations. Of course, the impact of such situations on

³¹ C. Figley, W. Nash, *op.cit.*, p. 29.

³² *Ibidem.*

³³ *Ibidem.*, p. 30.

soldiers can have a positive effect, i.e. it can accelerate the process of emotional maturation, and successes on the battlefield, although drastic, have a positive effect on self-esteem and self-confidence³⁴.

c) Emotional stressors

Loss of friends due to death or injury

Johnatan Shay, in his book *Achilles in Vietnam*, stated that the bond that is formed between comrades-in-arms is, in its nature and intensity, closer to that between mother and child and that between ordinary friends. Soldiers who endure the hardships of warfare together, spending every moment together on a mission, feel an unusually high degree of closeness, trust and responsibility for the life and death of comrades. The shock and reaction to the death of a fellow soldier is therefore comparable to that experienced by a mother who has lost a child. This is accompanied by a whole range of emotions, shock, disbelief, fear, shame, anger and longing. They cannot afford to despair when they are constantly operating under the threat of their own lives³⁵.

Fear

When asked what they fear most during combat operations, the vast majority of soldiers answer that death, disability or loss of comrades-in-arms. Fear of threats to the physical safety of the soldier is a constant feature of combat operations. Particularly stressful and accumulating fear are the conditions of war during combat with insurgents, where there is no classic front line and any civilian can turn out to be an attacker. Soldiers would not perform heroic acts, they would not run towards the danger instead of fleeing. So you can see that it is not the fear of injury or death that is the greatest, but the shame and sense of defeat that is inseparable from defeat. A soldier's honour is to win in battle, thus most soldiers fear that they will at the most important moment they let themselves, their comrades and their commanders down. The vision of losing honour is worse than losing one's life³⁶.

Shame and guilt

So-called 'survival guilt', i.e. guilt over staying alive, is very common among soldiers whose colleagues have fallen in battle. They ask

³⁴ *Ibidem*, p. 31.

³⁵ D. Grossman, *On Combat: The Psychology and Physiology of Deadly Conflict in War and Peace*. St. Louis 2004.

³⁶ R.R. Grinker, J.P. Spiegel. *Men Under Stress*. Philadelphia 1945.

themselves "why not me?". It is hard for them to cope with this, but at least they are able to realise it. The situation is different when it comes to feeling guilty about killing enemies, especially unarmed men, women and children. Such situations cause shame and making sure about that becomes very stressful. Intense guilt often manifests itself in nightmares and daytime fantasies that are self-destructive in nature. Another issue is the unconscious shame of having failed. It is often pushed out of consciousness through a silent pact between soldiers. Hence they avoid talking about guilt-inducing events³⁷.

Helplessness

A sense of being in control of the situation and of oneself are the basis of self-confidence. Being in control of the situation makes soldiers sure and makes it less dangerous and chaotic. The greater the chaos and danger, the greater the need to exercise control. For this reason, soldiers prefer to be active and act rather than be passive and helpless. They prefer to attack rather than defend themselves. Unfortunately, one of the characteristics of modern conflicts is their asymmetric nature. This results in several elements of warfare that US and coalition troops have to deal with, which create a sense of helplessness and passivity.

Infrequent indirect-fire mortar and rocket fire is often unpredictable, and the enemies carrying it out usually manage to flee to their homes before the military can catch them. The result is a sense of helplessness and powerlessness³⁸.

The horror of the massacre

In order to maintain a healthy mental state, soldiers often have the belief that they are relatively safe and unreachable by the enemy. It is hard for them to become aware of their own mortality. It usually arises through experiencing a stressful trauma. One such stressful experience, which makes soldiers realise the fragility of life, is being witness to a massacre. The sight of dead or shredded people, especially comrades-in-arms or commanders, greatly affects soldiers' own sense of vulnerability. In counter-insurgency fighting in particular, soldiers are vulnerable to attack at any time³⁹.

³⁷ D. Grossman, *op.cit.*, p. 27.

³⁸ B. Shephard, *A War of Nerves: Soldiers and Psychiatrists in the Twentieth Century*, Cambridge 2001.

³⁹ C. Figley, W. Nash, *op.cit.*, p. 33.

Killing

In his books *On killing' and 'On combat*, David Grossman proved that killing people can be a difficult and traumatic experience for many soldiers. The author states that every human being has a natural aversion to killing people, which soldiers must overcome on the battlefield in order to be able to commit aggression directed at the enemy⁴⁰.

d) Social stressors

Isolation from social support

Soldiers experience separation from family and home to varying degrees when dislocated to a mission area. Certainly, older, experienced soldiers are better adapted to such a situation after several missions. They are used to being away from home and are more intimate with their comrades-in-arms. On the other hand, young soldiers on their first mission often feel lonely and longing. The means of communication itself can also be a problem. Some soldiers are not able to communicate well by telephone, letter or internet⁴¹.

Lack of privacy

While soldiers are separated from their families, during a mission they are forced to be among comrades-in-arms all the time, from whom they cannot isolate themselves. Obviously, such a situation has many positive features, since the awareness of being next to colleagues and commanders, whom one trusts and sometimes knows better than one's family, creates a greater sense of security and allows one to forget the fear of combat. On the other hand, sharing all the rooms and all the spare time with comrades-in-arms means a total lack of privacy. Often a soldier's only individual belongings are small mementos like a family photo, uniform and weapons, while the rest is to some extent shared⁴².

Media and public opinion

What remains incomprehensible to many civilians is the motivation of volunteers who volunteer for military service and willingly fight, suffer and sacrifice their lives in war. One of the strongest motivations is love to the homeland. God, honour and fatherland are not just vague slogans but are highly valued by the military, especially when the high-

⁴⁰ D. Grossman, *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*, Boston 1995.

⁴¹ C. Figley, W. Nash, *op.cit.*, p. 34.

⁴² *Ibidem*, p. 34.

est sacrifices are required from them. Today in the USA, the public is more in favour of operations in Afghanistan or Iraq. However, any criticism of the war being waged or the way it is being conducted still inflicts great emotional wounds on soldiers who risk their own lives or have lost close friends in the war. This is why the nation's support for veterans of operations abroad is so important⁴³.

e) Spiritual stressors

Loss of faith in God

The chaos, lack of sense and brutality of war can undermine the moral and spiritual beliefs of soldiers. Some of them find it hard to continue to believe in a good and loving God after a traumatic experience. Sometimes they cannot forgive God for allowing the evils of war. However, it goes the other way round. Soldiers find solace and peace in their faith, its renewal and deepening. Military chaplains, who go on missions with the soldiers, take care of their spiritual life. It is they who bear much of the moral responsibility for spiritual health and the sense that 'our' actions are the good and right ones⁴⁴.

Inability to forgive

A major challenge for soldiers is to forgive themselves and others for their weaknesses and faults, which war clearly highlights. Often soldiers are forced by circumstances and the situation during combat to do things they later deeply regret. They return from missions disappointed and let down by themselves or those they trusted. The result on returning home can be aggression, alienation or a tendency to fall into addictions⁴⁵.

Conclusion

The Armed Forces are an essential element of the state's security system, but it is not the equipment but the human resources that testify to the army's strength. The participation of soldiers in missions abroad is a test of physical and mental endurance and an incredible challenge. Trust to the commander as an authority results in an increased sense of security among soldiers and a closer relationship between them. Awareness of the stressors present in a military operations zone and training the

⁴³ D. Grossman, *On Killing...*

⁴⁴ C. Figley, W. Nash, *op.cit.*, p. 35.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 35.

ways to cope with them can effectively reduce the impact of their effects. Social support from family, friends and psychological support is very important after a stressful situation and prevents the distant consequences of post-traumatic stress. An extremely important aspect is the research for psychological trauma that may occur in soldiers returning home from missions, as a result of traumatic experiences and the hardships of service. A common problem is the readaptation of soldiers to previously fulfilled tasks. Adaptation to a peaceful life can take a long time.

Bibliography

- Borys B., *Extreme situations and their impact on the human mental state*, Gdańsk 2004.
- Cash C.H., *A Table in the Presence*, Nashville 2004.
- Clausewitz C., von. *On War*, New York 1982.
- Dean E.T., *Shook Over Hell: Post-Traumatic Stress, Vietnam, and the Civil War*. Cambridge 1997.
- Figley C., Nash W., *Combat stress Theories, research, prevention and therapy*, Warsaw 2010.
- Grinker R.R., Spiegel J.P., *Men Under Stress*. Philadelphia 1945.
- Grossman D., *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*. Boston 1995..
- Grossman, D., *On Combat: The Psychology and Physiology of Deadly Conflict in War and Peace*. St. Louis 2004.
- Kaczmarek A., Curyło-Sikora P., *Problems of stress - a review of concepts*, "Hygeia Public Health", 2016.
- Kruszyński B., *Combat stress in the context of counterinsurgency operations of the US armed forces in Operation Enduring Freedom in Afghanistan*, Poznań 2014.
- Kucmin T. [et al.], *History of trauma and posttraumatic disorders in literature*, Lublin 2016.

Stres u żołnierzy podczas operacji stabilizacyjnych i wsparcia pokoju poza granicami kraju

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest stresowi jaki towarzyszy żołnierzom pełniącym służbę poza granicami państwa. W pierwszej części artykułu omówiono stres jako zjawisko społeczne, a następnie przedstawiono historię stresu bojowego na przestrzeni wieków i sposoby jego rozumienia. Ukazano terminologię stresu oraz stresu bojowego w różnych ujęciach. W drugiej części zaprezentowano terminologię stresorów wojennych (wojny), czyli czynników powodujących stres, które mogą wystąpić na misjach poza granicami kraju. W końcowej części dokonano podziału stresorów na stresory fizyczne, poznawcze, społeczne, emocjonalne i duchowe oraz krótko je scharakteryzowano.

Słowa kluczowe: stres, operacja stabilizacyjna, operacja, wojna

Krzysztof Bierwiazonek*, Robert Pyka**

POTENCJAŁ AKADEMICKI KATOWIC I GÓRNOŚLĄSKO-ZAGŁĘBIOWSKIEJ METROPOLII. SPOŁECZNA PERCEPCJA I INSTYTUCJONALNE UWARUNKOWANIA

Streszczenie

W artykule podjęto tematykę odnoszącą się do analizy potencjału akademickiego Katowic i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM). Kontekst teoretyczny stanowiły pojęcia miasta akademickiego i metropolii. W pracy postawiono tezę o dyspersji zasobów akademickich występujących w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. Zjawisko to wynika z policentrycznego charakteru konurbacji katowickiej i braku działań ukierunkowanych na wykorzystanie obecności studentów i pracowników akademickich w gminach tworzących GZM. W artykule wykorzystano wybrane ilościowe wskaźniki potencjału akademickiego oraz dane jakościowe i ilościowe pochodzące z badań i opracowań autorskich. Wskazały one na próby przezwyciężenia zdiagnozowanej dyspersji zasobów akademickich i wzmocnienia współpracy w trójkącie: uczelnie wyższe – miasto Katowice – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Efektem takiej współpracy jest tytuł Europejskiego Miasta Nauki 2024, jakie otrzymało miasto Katowice.

Słowa kluczowe: potencjał akademicki, miasto akademickie, metropolia, Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia, dyspersja potencjału akademickiego

Wstęp

Historia miast i instytucji akademickich bywa ze sobą nierozzerwalnie związana. Tak można postrzegać relację Krakowa i Uniwersytetu Jagiellońskiego, czy Oxfordu i tamtejszego uniwersytetu. Czasem ten związek nie jest aż tak oczywisty, choć uczelnie wyższe stanowią istotne podmioty w przestrzeni miast i metropolii. Taka sytuacja występuje w przypadku Katowic i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

* Uniwersytet Śląski w Katowicach, e-mail: krzysztof.bierwiazonek@us.edu.pl, ORCID: 0000-0002-8375-2800.

** Uniwersytet Śląski w Katowicach, e-mail: robert.pyka@us.edu.pl, ORCID: 0000-0001-6690-9207.

(GZM). Katowice i GZM nie są jednoznacznie kojarzone z potencjałem akademickim, pomimo funkcjonowania w tym obszarze kilku istotnych, co najmniej w skali Polski, uczelni wyższych. W ostatnich latach można jednak zauważyć działania mające na celu wykorzystanie tego potencjału i wzmocnienie kooperacji w trójkącie: uczelnie wyższe – miasto Katowice – Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Jej efektem, a także motywacją dla dalszej współpracy, jest tytuł Europejskiego Miasta Nauki 2024 przyznany Katowicom przez organizację EuroScience. Katowice otrzymały go jako pierwsze miasto z Europy Środkowo-Wschodniej. Sytuacja ta stała się przyczynkiem do bardziej ożywionej dyskusji na temat znaczenia nauki i instytucji szkolnictwa wyższego dla rozwoju miast i metropolii. Taki dyskurs jest istotny zarówno w kontekście zmagania się miast z różnego typu kryzysami: od klimatycznego przez demograficzny po migracyjny i wojenny, jak i dyskusją nad znaczeniem instytucji szkolnictwa wyższego we współczesnym świecie.

Przypadek Katowic i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest też o tyle szczególny, że odnosi się do funkcjonowania pierwszego powołanego ustawowo związku metropolitalnego¹ łączącego 41 gmin². Istniejąca konurbacja katowicka³ uzyskała instytucjonalną metropolitalną nadbudowę. W tym miejscu należy podkreślić trzy istotne kwestie. Po pierwsze, ze względu na policentryczny charakter tego obszaru Katowice stanowią centralny, ale nie dominujący nad innymi ośrodek miejski. Po drugie, wśród ustawowo określonych zadań GZM znajdują się rozwój społeczny i gospodarczy oraz promocja obszaru związku metropolitalnego. Trudno wyobrazić sobie efektywną realizację tych zadań bez współpracy z instytucjami szkolnictwa wyższego i rozwoju potencjału akademickiego. Po trzecie, powstanie GZM wprowadziło nowy element do zespołu regionalnych instytucji obejmujących podmioty szkolnictwa wyższego, władze miast i regionu, nadając temu układowi nową dynamikę. Spoglądając na konfigurację tych elementów, można postawić tezę, że w omawianym przypadku mamy do czynienia z paradoksem

¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017, poz. 730).

² Por. R. Pyka, *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia jako innowacja w samorządzie terytorialnym. Szanse i wyzwania pierwszego w Polsce związku metropolitalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2018, nr 71, s. 5–25; P. Czakon, W. Jarczewski, *Funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) na tle rozwiązań europejskich*, Warszawa–Kraków 2023.

³ Nazwa konurbacja katowicka stosowana za: R. Krzysztofik, J. Runge, T. Spórna, *Delimitacja regionu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii „Silesia”*, Sosnowiec 2011; K. Gwosdz, A. Sobala-Gwosdz, P. Czakon, *Poziom i dynamika rozwoju gospodarczego na obszarze GZM z uwzględnieniem funkcji metropolitalnych*, Warszawa–Kraków 2021.

niewidocznej akademickości. Polega on na tym, że z jednej strony, na obszarze GZM działały w 2023 roku 24 szkoły wyższe i studiowało prawie 90 tysięcy studentów, a z drugiej strony, rozproszenie instytucji akademickich w miastach metropolii oraz fakt, że większość studentów, ale też kadry akademickiej, zamieszkuje w miastach położonych w obrębie GZM lub jego bezpośrednim sąsiedztwie, powodowały, że szeroko rozumiana akademickość nie była w nich widoczna tak, jak by być mogła, a same miasta Górnego Śląska i Zagłębia rzadko kojarzone były z potencjałem akademickim. Zilustrowanie tej tezy stanowi jeden z celów artykułu.

Pozostałe cele odnoszą się do odpowiedzi na stawiane przez autorów artykułu pytania badawcze. Są one następujące:

1. Jaki jest obecny stan potencjału akademickiego Katowic i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w ujęciu ilościowym?
2. Jaka jest społeczna percepcja akademickiego charakteru Katowic i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii?
3. Jak kształtuje się kooperacja pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego, miastami a Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią?

Odpowiedzi na te pytania badawcze udzielono na podstawie dwójki rodzaju danych. Po pierwsze, wykorzystano wybrane dane zastane pochodzące z opracowania analizującego potencjał akademicki⁴, które umożliwią przedstawienie pozycji Katowic wśród polskich miast akademickich. Po drugie, posłużono się danymi i informacjami uzyskanymi w trakcie realizacji współautorskich prac badawczych:

1. „Diagnoza narzędzi i potencjału współpracy gmin Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z uczelniami wyższymi z obszaru GZM” (zespół badawczy: Agata Zygmunt-Ziemianek – kierowniczka projektu, Robert Pyka, Andrzej Górny) – opracowanie eksperckie zostało sfinansowane przez Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię i przeprowadzone na jej zlecenie. Jego celem było określenie roli GZM we współpracy z gminami i uczelniami w kontekście wzmacniania potencjału naukowego i edukacyjnego obszaru metropolitalnego. Pracę ekspercką zrealizowano z wykorzystaniem technik badań społecznych: analizy danych zastanych oraz wywiadów eksperckich przeprowadzanych z przedstawicielami władz samorządowych, uczelni oraz instytucji kultury działających na terenie GZM. Takich wywiadów zrealizowano 12. Prace badawcze trwały od czerwca do września 2022 roku.

⁴ P. Czakon, *Academic potential of polish cities. From centres of advantage to centres of vulnerability*, „Scientific Papers Of Silesian University Of Technology Organization And Management Series” 2022, nr 165, s. 53–66.

2. „Zastosowanie nauk społecznych w ocenie potencjału przyrodniczego okolic Rawy w aspekcie planowanych zmian, zapewniających podniesienie jakości życia w Katowicach oraz zidentyfikowanie znaczenia przestrzeni wokół Rawy jako miejsca łączącego społeczność miasta i środowisko akademickie” (zespół badawczy: Krzysztof Bierwiazzonek – kierownik projektu, Witold Mandrysz, Robert Pyka, Edyta Sierka, Andrzej Woźnica, Agata Zygmunt-Ziemianek) – badanie zostało sfinansowane przez Urząd Miasta w Katowicach i zrealizowane na jego zlecenie. Projekt odnosił się głównie do kwestii zagospodarowania przestrzeni wokół rzeki Rawy przepływającej przez kampus Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, ale w badaniu podjęto także wątek społecznej percepcji wybranych aspektów potencjału akademickiego Katowic. Wyniki tej części projektu wykorzystano w niniejszym artykule. Badanie odnoszące się do tematyki społecznej percepcji akademickości Katowic zrealizowano za pomocą techniki wywiadu telefonicznego (CATI). Próba badawcza liczyła 300 respondentów – mieszkańców Katowic. Dobór próby był kwotowy. Uwzględniono w nim takie zmienne, jak: płeć, wiek, miejsce zamieszkania (dzielnice zamieszkania w Katowicach) oraz wykształcenie. Badania przeprowadzone były w listopadzie 2022 roku.

Uzyskane w trakcie realizacji projektów badawczych dane i informacje zostały na potrzeby niniejszego artykułu wtórnie zinterpretowane. Wykorzystanie informacji z różnych źródeł pozwoliło na wykorzystanie efektu synergii i uzyskanie pogłębionego obrazu potencjału akademickiego Katowic i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Miasto akademickie, metropolia i potencjał akademicki – uwagi teoretyczne

Miasto akademickie w najprostszym sposobie można określić jako takie, które posiada na swoim obszarze instytucje szkolnictwa wyższego⁵, a wśród nich kluczowa jest obecność uniwersytetów. Z definicji akademicki charak-

⁵ Por. np. A. Burlita, K. Błoński, *Akademicki charakter miasta jako determinanta jakości życia – postawy i opinie mieszkańców wybranych miast*, „Handel Wewnętrzny”, 2016, nr 5; E. Rewers, *Miasta (uniwersyteckie): wyobrażone?*, „Przegląd Kulturoznawczy”, 2016, nr 2; D. Rokita-Poskart, Ł. Mach, *Selected Meso-Economic Consequences of the Changing Number of Students in Academic Towns and Cities (A Case Study of Poland)*, „Sustainability” 2019, nr 11; B. Makowiec, K. Walotek-Ściańska, *Potencjał akademicki jako element wizerunku Katowic na tle wybranych miast wojewódzkich*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie”, 2018, nr 1; J. Zasina, *Miasta studentów – miasta konsumentów. Zachowania konsumenckie studentów w rozwoju Łodzi i Turynu*, Łódź 2020, s. 9.

ter mają też metropolie. Ich cechą wyróżniającą jest bowiem doskonałość usług, instytucji i wyposażenia, a także szeroko rozumiany potencjał innowacyjny⁶. Cechy te jednoznacznie wiążą się z obecnością na obszarze metropolii instytucji szkolnictwa wyższego. Należy jednak podkreślić, że sama obecność, nawet wiodących, uniwersytetów w przypadku braku spełnienia innych warunków (np. dobrze funkcjonującej infrastruktury, szerokiego rynku pracy, znacznej, w kontekście europejskim wynoszącej przynajmniej 500 tys. liczby mieszkańców itp.), nie wystarczy, aby mówić o metropolitalności⁷. Nie znaczy to, że instytucje szkolnictwa wyższego nie mogą występować w mniejszych miastach. Jeśli zachodzi taka sytuacja, a szczególnie, gdy w danym mieście uniwersytet stanowi najważniejszą instytucję, mówi się o mieście uniwersyteckim⁸.

Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z metropolią, miastem akademickim lub uniwersyteckim należy zwrócić uwagę, że oprócz samego istnienia instytucji szkolnictwa wyższego podstawową cechą takiego ośrodka jest heterogeniczność społeczna. Na ten fakt zwracał już uwagę klasyk socjologii polskiej Paweł Rybicki, wyróżniając jako jeden z typów dziejowych miast – miasta życia umysłowego⁹. Ich cechą charakterystyczną jest obecność kategorii społecznych związanych z życiem naukowym: przede wszystkim kadry akademickiej i studentów – ich wyraźna obecność w strukturze społecznej miasta pozwala określać je jako „ośrodki życia naukowego”¹⁰. Rybicki słusznie podkreślał, że heterogeniczność struktury społecznej miasta jest tym większa, im instytucje naukowe mają szerszy zasięg oddziaływania i zarazem przyciągania zarówno studentów, jak i pracowników naukowych¹¹. We współczesnych ośrodkach miejskich obecność studentów ze względu na skalę, ale też właściwy tej kategorii sposób konsumpcji i użytkowania przestrzeni miasta powoduje, że miasta akademickie bywają też określane miastami studenckimi¹². Masowa obecność studentów w miastach akademickich wywołała zjawisko studentyfikacji, mającej w każdym ze swych głównych wymiarów (kulturowym, ekonomicznym, przestrzennym, społecz-

⁶ B. Jałowiecki, *Spoleczna przestrzeń metropolii*, Warszawa 2000, s. 20–21; B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2002, s. 222.

⁷ E. Rewers, *op.cit.*, s. 152.

⁸ *Ibidem*.

⁹ P. Rybicki, *Spoleczeństwo miejskie*, Warszawa 1972, s. 52–57.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, s. 56.

¹² P. Chatterton, *The Student City: An Ongoing Story of Neoliberalism, Gentrification, and Commodification*, „Environment and Planning A”, 2010, nr 42; J. Zasina, *op.cit.*

nym, mobilnościowym) wpływ na funkcjonowanie miast¹³. W przypadku metropolii lub obszarów metropolitalnych, które stanowią złożone układy współzależnych i powiązanych funkcjonalnie jednostek samorządowych, może okazać się, że mimo braku uczelni na obszarze danej gminy, jest ona zamieszkiwana przez dużą liczbę studentów, a także naukowców. Ich obecność i podejmowane aktywności mogą zatem nadawać danej jednostce charakter potencjalnie akademicki. Właściwa waloryzacja tego potencjału, wsparta działaniami władz lokalnych, może stanowić istotny czynniki rozwojowy i wizerunkowy gmin, choć jego społeczna percepcja bywa ograniczona. Taka sytuacja dotyczy niektórych miast i gmin Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii.

Akademickość miasta wiąże się ze splotem uwarunkowań wykraczających poza obecność instytucji szkolnictwa wyższego i kategorii społecznych z nimi związanych. Chodzi tu zarówno o elementy infrastrukturalne (związane np. z dostępnością i jakością akademików lub mieszkań na wynajem, obecnością instytucji kultury, także alternatywnej, funkcjonowaniem transportu miejskiego, itp.), jak i „czynniki miękkie” dotyczące kultury („klimatu”) miasta akademickiego. Do tej kategorii uwarunkowań można też zaliczyć relacje pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego a władzami miast (lub szerzej, instytucjami miejskimi). Ewa Rewers zauważa, że miasta stały się małymi ojczyznami dla uniwersytetów i ich społeczności, a same relacje między miastem a instytucjami naukowymi charakteryzować można za pomocą pojęcia posługi. Współcześnie można ją rozumieć jako „umiejętność utrzymywania balansu między konstytutywną niezależnością oraz niezbędnym zaangażowaniem uniwersytetów [w życie miejskie – przyp. aut.]”¹⁴. Efektywna współpraca pomiędzy instytucjami miejskimi a instytucjami szkolnictwa wyższego stanowi istotny element potencjału akademickiego miasta lub metropolii oraz może być także źródłem ich przewagi konkurencyjnej w skali krajowej i międzynarodowej.

Potencjał akademicki najczęściej określany jest za pomocą wskaźników ilościowych. Badacze tego zjawiska wykorzystują przykładowo takie dane, jak: liczba szkół wyższych, liczba kierunków studiów, liczba uzyskanych grantów, odsetek grantów w ogólnym udziale w danym kraju, liczba studentów, odsetek studentów w odniesieniu do liczby mieszkańców miasta¹⁵. Niektórzy polscy badacze¹⁶ wykorzystują też wskaźniki stosowane przez miesięcznik „Perspektywy”, który od 2000 roku co

¹³ A. Bajerski, *Student jako użytkownik miasta: brytyjskie doświadczenia studentyfikacji*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2015, nr 31.

¹⁴ E. Rewers, *op.cit.*, s. 155.

¹⁵ P. Czakon, *op.cit.*; B. Makowiec, K. Walotek-Ściańska, *op.cit.*

¹⁶ K. Dębowska [i in.], *Akademickość polskich miast*, Warszawa 2019.

roku publikuje ranking uczelni wyższych i poszczególnych kierunków studiów. Autorzy tego rankingu biorą pod uwagę siedem grup kryteriów: prestiż uczelni, potencjał naukowy, losy absolwentów na rynku pracy, innowacyjność, efektywność naukową, warunki kształcenia i umiędzynarodowienie¹⁷. To ważne elementy potencjału akademickiego. Dla jego pełnej charakterystyki ujęcie ilościowe powinno być uzupełniane spojrzeniem jakościowym odnoszącym się do mniej uchwytnych kategorii, takich jak „klimat naukowy” obecny w mieście, „ferment” intelektualny, obecność wydarzeń kulturalnych (także tych alternatywnych), jak również kooperacja formalna i nieformalna pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego i instytucjami miasta.

Potencjał akademicki Katowic i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w świetle danych zastanych

Analizy potencjału akademickiego polskich miast wskazują na dwóch wyraźnych liderów: Warszawę i Kraków. W zestawieniach uwzględniających ilościowe wskaźniki potencjału akademickiego Katowice lokują się najczęściej w środku stawki. Podstawowe dane zawarto w tabeli 1.

Piotr Czakon, autor powyższego zestawienia, słusznie zauważa, że wskaźnikami pozytywnie wyróżniającymi Katowice wśród innych miast akademickich są: wysoki udział studentów kierunków językowych i artystycznych oraz wysoki odsetek liczby studentów w stosunku do liczby mieszkańców miasta. Jako negatywne aspekty autor ten wskazuje: niską liczbę grantów finansowanych ze źródeł zewnętrznych (granty finansowane przez NCN), niski odsetek studentów kierunków technicznych oraz fakt, że trudno mówić tylko o potencjale akademickim Katowic bez uwzględnienia specyfiki metropolitalnej¹⁸. Przyjęcie perspektywy metropolitalnej zmienia nieco optykę patrzenia na potencjał akademicki. Z jednej strony, zwiększa się liczebność szkół wyższych (w GZM jest ich 24, a w Katowicach 14), liczba uzyskanych grantów, zniwelowana zostaje dysproporcja pomiędzy odsetkami studentów kierunków lingwistycznych a inżynierskich wynikająca z umiejscowienia w Gliwicach Politechniki Śląskiej, a z drugiej strony, zmianie ulega proporcja liczby studentów w stosunku do liczby mieszkańców metropolii¹⁹, która w skali GZM nie wygląda już tak korzystnie jak w skali samych Katowic.

¹⁷ *Ranking Szkół Wyższych Perspektywy 2023*, Perspektywy, <http://perspektywy.pl> (3.08.2023).

¹⁸ *Ibidem*, s. 63.

¹⁹ Liczba studentów na 1000 mieszkańców metropolii w wieku produkcyjnym wynosi 71 (według danych za 2022 rok, obliczenia własne).

Tabela 1. Wybrane dane odnoszące się do potencjału akademickiego polskich miast w roku 2021

Miasto	Liczba szkół wyższych	Liczba kierunków w studiów	Liczba studentów w	Studenci na 1000 mieszkańców miasta w wieku produkcyjnym	Odsetek studentów z kierunków			Liczba grantów uzyskanych w latach 2012-2021		
					informatycznych	inżynierskich	biznesu i administracji			
Warszawa	63	1002	227944	223,4	9,0	13,1	26,1	6,3	3,7	1445
Wrocław	28	510	105953	284,7	8,2	16,8	25,1	8,9	2,3	533
Poznań	24	522	102932	336,3	6,1	11,5	26,1	10,6	2,4	595
Kraków	23	816	131304	287,2	6,4	21,0	23,8	8,2	2,4	1194
Łódź	18	440	66644	177,9	7,6	10,1	22,0	5,1	6,0	252
Gdańsk	16	323	68215	252,3	8,1	13,8	23,8	7,2	2,4	184
Katowice	14	265	52768	313,4	5,1	2,7	18,5	10,3	5,7	317
Szczecin	12	303	31172	135,8	6,2	17,8	24,0	6,7	2,7	116
Białystok	12	173	24828	140,4	5,9	15,9	17,7	4,1	1,4	142
Lublin	9	385	59634	303,7	6,2	14,3	15,9	8,2	0,8	394
Bydgoszcz	9	227	24702	124,8	6,3	14,6	21,6	6,3	3,8	104
Kielce	9	135	18316	165,6	1,0	20,0	22,5	5,4	1,2	181
Radom	7	70	7694	63,2	4,7	20,4	15,9	4,8	1,8	61
Bielsko-Biała	7	55	6326	66,0	12,0	22,8	16,0	9,7	0,9	6
Rzeszów	6	184	35824	306,4	6,3	20,5	20,6	7,3	1,3	172
Toruń	5	190	26468	229,5	2,9	1,0	32,3	8,3	2,1	230
Olsztyn	5	143	17901	179,1	5,5	15,3	14,3	6,8	0,8	109
Częstochowa	5	134	13184	106,7	8,3	19,5	21,5	12,1	2,4	30
Gdynia	5	65	11249	80,4	4,9	27,6	42,9	1,8	0,0	12
Tarnów	5	47	5146	82,3	5,9	5,4	26,2	8,9	3,4	b.d
Opole	4	170	19313	261,8	6,8	11,2	30,1	6,7	0,7	48
Łomża	4	32	3017	80,5	8,4	6,4	25,5	3,2	0,0	b.d
Gorzów Wielkopolski	4	37	2804	39,8	6,1	7,1	19,1	9,2	0,0	b.d
Sopot	2	13	2538	131,8	0,0	26,8	15,8	0,0	1,0	b.d
Gliwice	1	81	17057	167,2	16,4	64,3	9,9	1,7	0,9	89
Zielona Góra	1	99	9002	110,5	8,8	20,4	20,2	7,8	2,4	48

Źródło: P. Czakon, *Academic potential of polish cities. From centres of advantage to centres of vulnerability*, „Scientific Papers Of Silesian University Of Technology Organization And Management Series”, 2022, nr 165, s. 60–62.

W tym kontekście trzeba też pamiętać, że Uniwersytet Śląski – największa uczelnia w GZM – kształci studentów w czterech kampusach zlokalizowanych w Katowicach, Sosnowcu, Chorzowie i Cieszynie. Są to zatem także miasta akademickie (w tym Cieszyn poza granicami GZM), co umyka statystykom gromadzącym dane ze względu na miejsce lokalizacji siedziby uczelni²⁰. Warto też zaznaczyć, że specyfiką uczelni zlokalizowanych w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest fakt, że większość studentów pochodzi z województwa śląskiego (80,8% w roku akademickim 2019/20)²¹, a więc zamieszkuje miejscowości położone w obrębie GZM lub zlokalizowane w jego pobliżu, co powoduje mniejsze natężenie negatywnych aspektów studentyfikacji, gdyż większość z nich dociera na uczelnie, zamieszkując w miastach pochodzenia. Obecność studentów w miejscowościach zamieszkania nie przekłada się jednak na wytwarzanie klimatu studenckiego i akademickiego w tych ośrodkach. Jego wykreowanie wymagałoby identyfikacji obecności studentów jako dodatkowego czynnika rozwojowego danej gminy i skierowania do tej grupy właściwej oferty kulturalnej, zawodowej, mieszkaniowej itp. W związku z rozproszeniem studentów w przestrzeni obszaru metropolitalnego ich obecność i klimat akademicki wyraźniej widoczne są właściwie tylko w Katowicach i Gliwicach.

Podstawowe wskaźniki potencjału akademickiego lokują Katowice lub Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię w środku stawki polskich miast akademickich. Podobnie uważają autorzy raportów analizujących potencjał akademicki, nazywając Katowice miastem należącym do grupy pościgowej²² lub miastem przewag kompensacyjnych²³. Przyjęta skala (miejska lub metropolitalna) pozwala jedynie wydobywać te wskaźniki, które w danym kontekście bardziej (lub mniej) korzystnie prezentują miasto lub metropolię.

²⁰ Warto też dodać, że dwa wydziały Politechniki Śląskiej znajdują się w Katowicach. Ponadto niepubliczne uczelnie wyższe zlokalizowane są także w czterech dalszych miastach GZM: Chorzowie, Dąbrowie Górniczej, Rudzie Śląskiej i Bytomiu. Spośród tych miast najwięcej studentów kształci się w Dąbrowie Górniczej – w roku akademickim 2019/20 było to 8281 studentów.

²¹ Uczelnie i studenci w GZM. Metropolitalne Obserwatorium Społeczno-Ekonomiczne. Departament Strategii i Polityki Przestrzennej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, Raport nr 4, 1/2021, s. 21.

²² K. Dębowska [i in.], *op.cit.*

²³ P. Czakon, *op.cit.*

Katowiczanie o akademickości Katowic²⁴

Prezentowane wcześniej dane ilościowe wskazują na stosunkowo wysoki potencjał akademicki stolicy województwa śląskiego. Katowice mają bowiem na swoim obszarze 14 uczelni wyższych, w których studiuje blisko 53 tysiące studentów, co pod względem ich liczby na 100 tysięcy mieszkańców plasuje Katowice na drugim miejscu w Polsce po Poznaniu. Niemniej jednak potencjał ten nie znajduje odzwierciedlenia w percepcji akademickości Katowic przez samych katowiczian. Pokazało to badanie, którego wybrane wyniki przedstawiono poniżej.

Akademickość Katowic była tylko jednym z problemów, których dotyczyło badanie. Jednym z celów było ustalenie, na ile mieszkańcy Katowic dostrzegają transformację miasta z tradycyjnego i przemysłowego w miasto nowoczesne, metropolitalne, ale także akademickie. W związku z powyższym poproszono respondentów o odniesienie się do zestawionych parami alternatywnych określeń opisujących miasto. Wyniki jednoznacznie potwierdziły, że katowiczanie dostrzegają przemianę swojego miasta. Ponad trzy czwarte katowiczian uznało swoje miasto za rozwijające się (76,3%) oraz ciekawe (75,3%), a ponad połowa wskazała także na nowoczesność Katowic (56,3%) oraz metropolitalność (56,0%). Metropolitalność Katowic potwierdzają również dane Eurostatu z 2016 roku, według których katowicki region metropolitalny skupia w skali kraju 9% tzw. metropolitalnych miejsc pracy, co plasuje go na drugim miejscu po Warszawie²⁵. Warto natomiast w tym kontekście podkreślić, że niespełna połowa katowiczian (48,3%) dostrzegła akademicki charakter swojego miasta, natomiast 22,7% uznało, że nad akademickością wciąż dominuje przemysłowy charakter. Zatem, choć obraz Katowic wśród mieszkańców się zmienia, to akademickość stanowi mniej dostrzegalny element przemiany jego wizerunku. Nie zaskakuje fakt, że percepcja akademickości jest nieco wyższa wśród mieszkańców tych dzielnic miasta, w których ulokowane są instytucje akademickie i domy studenckie.

Chociaż zdecydowana większość mieszkańców uważa Katowice za dobre miasto do życia (84,0%), to jego akademicki i studencki charakter nie jest dla katowiczian oczywisty. Pośród czynników mogących mieć

²⁴ W podrozdziale wykorzystano dane pochodzące z projektu badawczego: „Zastoso-
wanie nauk społecznych w ocenie potencjału przyrodniczego okolic Rawy w aspekcie
planowanych zmian, zapewniających podniesienie jakości życia w Katowicach oraz
zidentyfikowanie znaczenia przestrzeni wokół Rawy jako miejsca łączącego społeczność
miasta i środowisko akademickie”. Informacje o projekcie zawarte są we Wstępie niniej-
szego artykułu.

²⁵ Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu Data Explorer.

wpływ na taki stan rzeczy należy wskazać widoczność uczelni oraz podejmowanych przez nie działań, a ponadto dostrzegalność studentów w mieście. Aktywność katowickich uczelni wyższych jest widoczna w mieście zdaniem 45,4% badanych. 60,7% katowiczian uznało, że katowickie uczelnie mają interesującą ofertę wydarzeń o charakterze naukowym lub popularnonaukowym. Takie odsetki ponownie wskazują na dostrzeganie, choć nie powszechne, akademickości Katowic. Można przypuszczać, że pozytywne oddziaływanie na te opinie ma fakt, że odbywający się od 2016 roku Śląski Festiwal Nauki zyskał uznanie i popularność wśród mieszkańców miasta i regionu. Katowiczanie częściej określają swoje miasto jako studenckie (63,3%) niż akademickie (48,3%), choć studenci widoczni są tylko w niektórych częściach miasta. Związane jest to z brakiem wyraźnie wyodrębnionego przestrzennie kampusu oraz zlokalizowaniem osiedla akademickiego na obrzeżach miasta, w dzielnicy Ligota-Panewniki. Czynnikiem pozytywnie rokującym dla ewentualnej poprawy widoczności akademickiego charakteru Katowic jest deklarowane przez większość katowiczian (56%) zainteresowanie badaniami, jakie prowadzone są na katowickich uczelniach wyższych. Największe w tym zakresie zainteresowanie wykazują ludzie młodzi, którzy mają także najwięcej pomysłów, jakie mogliby realizować we współpracy z katowickimi naukowcami.

Powyższe wyniki wyraźnie pokazują, że posiadane przez miasto Katowice obiektywne zasoby akademickości mają charakter potencjalny i ukryty oraz że powinny być podejmowane działania na rzecz ich aktywizacji. Wymaga to jednak ścisłej współpracy uczelni z miastem i metropolią, jak również realizacji przez te podmioty wspólnej polityki akademickiej, która zintegrowałaby i uczyniła bardziej widocznym rozproszony obecnie potencjał uczelni.

Współpraca Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, miast i uczelni wyższych²⁶

Diagnoza aktualnej współpracy miast GZM i uczelni wyższych potwierdza wcześniejsze tezy. Z jednej strony, przeprowadzona analiza ujawnia dużą liczbę zróżnicowanych ze względu na skalę i podejmowane zagadnienia projektów prowadzonych we współpracy miast i uczelni.

²⁶ W tym oraz kolejnym podrozdziale wykorzystano dane pochodzące z projektu badawczego „Diagnoza narzędzi i potencjału współpracy gmin Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii z uczelniami wyższymi z obszaru GZM”. Informacje o projekcie zawarte są we Wstępie niniejszego artykułu.

Z drugiej strony, są to projekty realizowane *ad hoc*, stanowiące odpowiedź na doraźne potrzeby samorządu. Oznacza to, że współpraca ta nie ma charakteru systematycznego i zintegrowanego i nie znajduje oparcia w mającej dłuższy horyzont czasowy strategii czy programie działań. W konsekwencji wiedza o podejmowanej, bogatej i różnorodnej, współpracy ma charakter ukryty i rozproszony. W praktyce oznacza, że poszczególne miasta nie mają wiedzy o projektach podejmowanych w innych ośrodkach metropolii, a sytuacja ta dotyczy niejednokrotnie poszczególnych wydziałów jednego urzędu miasta bądź gminy. W konsekwencji trudno mówić o wspólnej metropolitalnej przestrzeni współpracy akademickiej i naukowej, która na tę chwilę jest zatamizowana i okryta zasłoną niewiedzy, przez co trudno jej się przebić do świadomości samorządowców, a tym bardziej mieszkańców. Taki stan rzeczy oznacza utracone szanse na synergię działań, łączenie zasobów i współdzielenie wyników, co pozwoliłoby realizować projekty o szerszej skali, z których rezultatów mogłaby skorzystać większa liczba zainteresowanych miast metropolii.

Niezależnie od dyspersji i braku współzależności projektów realizowanych przez miasta lub GZM we współpracy z uczelniami, niepodjęcie działań opartych na kooperacji z partnerami akademickimi utrudniałoby wielu z nich właściwą realizację celów rozwojowych. W bogatym zbiorze projektów można wyróżnić kilka podstawowych kategorii. Pierwszą z nich stanowią działania o charakterze promocyjno-kulturalnym odnoszące się do wspólnej organizacji wydarzeń kulturalnych (juwenaliów, uroczystości, obchodów rocznicowych) lub popularyzujących naukę, pośród których wzorcowy charakter ma Śląski Festiwal Nauki. Niezależnie od imprez kulturalnych uczelnie często wspierają miasta w promocji inwestycyjnej, uczestnicząc w wydarzeniach targowych, a także angażując się bezpośrednio w proces pozyskiwania inwestorów, dla których obecność uczelni oznacza gwarancje wysokiej jakości kapitału ludzkiego. Współpraca miast i uczelni wyższych dotyczy także działań badawczo-naukowych oraz eksperckich, kiedy dochodzi do transferu wiedzy ze środowiska akademickiego do interesariuszy samorządowych. Nie jest to jednak transfer wyłącznie jednokierunkowy, bowiem podejmowanie w pracach badawczych realnych problemów, z jakimi borykają się samorządy, zwiększa kapitał wiedzy i doświadczenia naukowców, co ma także przełożenie na dydaktykę akademicką, nadając jej bardziej praktyczny i użyteczny charakter. Ilustracją tej sfery kooperacji może być współpraca uczelni i Bytomia, miasta zmagającego się z poważnymi wyzwaniami środowiskowymi i społecznymi będącymi rezultatem długotrwałego wydobycia węgla kamiennego. Ogromna skala

problemów miasta skłoniła jego władze do sięgnięcia po wsparcie środowiska naukowego w takich zagadnieniach, jak tworzenie użytków ekologicznych, zagospodarowywanie pogórnicych zbiorników wodnych, terenów wzdłuż rzeki Bytomki czy uprawa roślin akumulujących metale ciężkie.

Najbardziej na tę chwilę rozwiniętym wymiarem współpracy uczelni wyższych i miast GZM jest obszar edukacyjno-szkoleniowy. Przykładem współpracy w tym zakresie może być Akademia Samorządowa realizowana przez Obserwatorium Procesów Miejskich i Metropolitalnych działające przy Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. Podczas spotkań naukowcy dzielą się z samorządowcami wynikami swoich badań w kluczowych dla miast obszarach, jak transport publiczny, błękitna infrastruktura, inteligentne miasta, srebrna gospodarka, które mogą bezpośrednio wspierać procesy decyzyjne i zasilać polityki publiczne miast. W tym aspekcie warto także wspomnieć o działaniu klas patronackich otwieranych na bazie trójstronnych porozumień między szkołą średnią, uczelnią wyższą i miastem czy tzw. klas akademickich, w których część zajęć prowadzona jest przez wspierających nauczycieli wykładowców akademickich. Współpraca uczelni wyższych i miast ma także wymiar inwestycyjny i dotyczy budowy oraz modernizacji infrastruktury badawczej i akademickiej, co wpływa na poprawę warunków studiowania, atrakcyjność uczelni oraz na jakość życia w mieście. Warto podkreślić, że o ile wspólne projekty inwestycyjne realizowane są głównie w miastach posiadających na swoim obszarze uczelnie, to w przypadku pozostałych wymiarów współpraca dotyczy także miast niemających instytucji szkolnictwa wyższego.

Integracyjne znaczenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w kontekście szans i barier współpracy miast i instytucji szkolnictwa wyższego

Rozwijanie współpracy miast i uczelni wymaga pokonywania wielu barier. Podstawowe przeszkody związane są z odmiennymi uwarunkowaniami instytucjonalnymi, proceduralnymi i finansowymi, w jakich funkcjonują uczelnie i miasta należące do „odrębnych światów”. Przekłada się to na problemy komunikacyjne związane z artykułowaniem i zrozumieniem wzajemnych oczekiwań i celów oraz wydłuża proces negocjacji, procedowania porozumień i umów, jak również realizacji projektów. Stanowi to zarzut najczęściej formułowany pod adresem uczelni publicznych, którym przypisuje się dużą instytucjonalną inercję. Osiągnięcie porozumienia wymaga kompromisów, zważywszy na często

rozbieżne cele jednostek samorządowych, którym zależy na konkretnych rezultatach wpływających na miasto i mieszkańców, oraz uczelni i badaczy, dla których priorytetem jest poszerzanie dorobku naukowego mierzonego głównie liczbą wysokiej jakości publikacji. Oczywiście przeszkodą jest również deficyt środków finansowych na realizację wspólnych projektów. Poważną barierę stanowią także aktualne regulacje prawne silnie zawężające możliwości finansowania przez samorządy prac badawczych i realizacji wspólnych projektów z uczelniami. Zgodnie z ustawą o szkolnictwie wyższym i nauce²⁷ samorządy oraz związek metropolitalny mają możliwość przekazywania środków finansowych uczelniom, a jednostki samorządowe szczebla gminnego (w tym miasta na prawach powiatu), posiadają edukację publiczną w zadaniach własnych²⁸. Jednak organy kontrolne bardzo restrykcyjnie podchodzą do tego rodzaju wydatków, szczególnie, że ustawa o oświacie powierza gminom w pierwszej kolejności zadanie związane z prowadzeniem szkół podstawowych. Zatem zapisy ustawowe oraz praktyka administracyjna utrudniają, a czasem zniechęcają do podejmowania kooperacji pomiędzy samorządem lokalnym a instytucjami akademickimi.

Potencjał tkwiący w kooperacji miast i instytucji szkolnictwa wyższego pozwala na pokonywanie wskazanych barier. Kapitał ludzki wydaje się najważniejszym ogniwem łączącym miasta i uczelnie. Dzięki współpracy miasta zyskują możliwość sięgania po wiedzę i kompetencje, którymi nie dysponują w obrębie własnych zasobów ludzkich. Wspólna praca wykładowców i studentów nad realnymi problemami zgłaszanymi przez miasta sprzyja sięganiu po innowacyjne pomysły młodych ludzi, a jednocześnie pozwala kształcić kadry nie tylko dla biznesu, ale również dla administracji samorządowej. Współpraca miast i szkół wyższych może przeciwdziałać także odpływowi młodych mieszkańców z miast akademickich po ukończeniu studiów. To niewątpliwie wyzwanie, z jakim mierzy się GZM. Wiele projektów współpracy dotyczy działań na rzecz zatrzymywania młodych ludzi w konurbacji katowickiej oraz przyciągania mieszkańców i studentów spoza metropolii. W tym przypadku nie chodzi tylko o pokazanie szerokiej oferty studiów, ale także tworzenie programów stypendialnych, mechanizmów wspierających młodych ludzi na rynku pracy, w zdobyciu mieszkania, jak również oferowanie ciekawych możliwości spędzania czasu wolnego w obszarze GZM.

²⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, art. 372 (Dz.U. 2018, poz. 1668).

²⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7.1. (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95).

Kluczowym wyzwaniem pozostaje jednak integracja i waloryzacja potencjału akademickiego oraz obecnej i przyszłej współpracy uczelni i miast na poziomie całej konurbacji katowickiej wobec aktualnej dyspersji potencjałów, zasobów i projektów. Efektywność oddziaływania między innymi na wspomniane wyzwania demograficzne wymaga przekształcenia bogatej, ale zdeintegrowanej współpracy w spójną i koordynowaną na poziomie metropolitalnym politykę akademicką umożliwiającą uwspólnianie zasobów i osiągnięcie synergii działań realizowanych obecnie niezależnie na poziomie pojedynczych miast i uczelni. Reprezentanci samorządów oraz uczelni wyższych, z którymi przeprowadzono wywiady, byli zgodni co do potrzeby istnienia „instytucji parasolowej”, która z jednej strony skupiałaby informacje o realizowanych projektach, ale przede wszystkim, z drugiej strony, pozwalałaby współdzielić między miastami i uczelniami wiedzę na temat możliwej współpracy, która zyskałaby ponadgminne ulokowanie. Podniesienie współpracy miast i uczelni na poziom metropolitalny pozwoliłoby zwiększyć skalę projektów odpowiadających na współzależne wyzwania miast konurbacji, podnosząc szansę na zdobycie dotacji czy grantów na ich realizację. W związku z powyższym większość rozmówców widziała Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię w roli inicjatora, lidera i partnera wspierającego współpracę uczelni i gmin członkowskich GZM, co jednocześnie wpisuje się w jego ustawową kompetencję dotyczącą rozwoju społeczno-gospodarczego.

Podjęmowane obecnie działania zarówno przez GZM, jak i miasto Katowice wskazują na powolne krystalizowanie się podstaw przyszłej „metropolitalnej polityki akademickiej”. Należy w tym kontekście wskazać Metropolitalny Fundusz Wspierania Nauki, za pomocą którego GZM wzmacnia międzynarodową widoczność i potencjał uczelni, dofinansowując projekty badawcze naukowców, wizyty zagranicznych badaczy oraz poprawiając warunki życia i studiowania studentów poprzez stypendia, wsparcie innowacyjnych programów kształcenia, wydarzeń oraz kół naukowych. Elementami, które mogą być podstawą przyszłej „metropolitalnej polityki akademickiej” jest także Metropolitalna Szkoła Prototypowania, w ramach której urzędnicy gmin GZM we współpracy z naukowcami projektują i testują zmiany w swoich miastach, oraz Metrolab, który jako inicjatywa metropolii zaistniał w formie pilotażu podczas Forum Miejskiego ONZ WUF-11 w 2022 roku, a obecnie stał się stałym miejscem wymiany wiedzy między samorządowcami, naukowcami i wszystkimi zainteresowanymi rozwojem miast²⁹.

²⁹ We wrześniu 2023 roku w kamienicy w centrum Katowic otwarto Kato Science Corner oraz MetroLab GZM jako wspólną inicjatywę Górnośląsko-Zagłębiowskiej Me-

Bez wątpienia, przyznanie miastu Katowice tytułu Europejskiego Miasta Nauki 2024 ma szansę odegrać kluczową rolę w aktywizacji akademickiego potencjału GZM, sprzyjając kształtowaniu się wspólnego metropolitalnego ekosystemu akademickiego. Choć tytuł ten przyznany został miastu Katowice, aplikującemu we współpracy z Uniwersytetem Śląskim, z chwilą jego otrzymania powołano do życia konsorcjum składające się z sześciu pozostałych uczelni publicznych obszaru metropolitalnego oraz dwóch partnerów strategicznych, tj. Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz Samorządu Województwa Śląskiego. Kluczowa jest dynamika procesu przygotowania i realizacji tego przedsięwzięcia, które ma kształtować podstawy ekosystemu rozwojowego bazującego na nauce wychodzącej poza mury uczelni, aktywizacji potencjału twórczego mieszkańców, czego trwałym rezultatem ma być Zielone Centrum Nauki – swoista przestrzeń pośrednicząca między kampusem a centrum stolicy metropolii. Symbolicznym wyrazem współpracy katowickich uczelni stało się wspólne uroczyste rozpoczęcie roku akademickiego³⁰. Inauguruje je przemarsz orszaków rektorskich z katowickiego rynku do sali koncertowej Narodowej Orkiestry Symfonicznej Polskiego Radia. Tym samym kooperacja uczelni w symbolicznym momencie, jakim jest rozpoczęcie roku akademickiego, staje się widoczna dla mieszkańców Katowic poprzez obecność społeczności akademickiej z jej najważniejszymi przedstawicielami w przestrzeni publicznej miasta.

Zakończenie

W artykule zaprezentowano potencjał akademicki Katowic i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w kontekście koncepcji miasta akademickiego. Podkreślono specyfikę takiego ośrodka związaną z heterogeniczną społecznością środowiska naukowego oraz obecnością na jego obszarze instytucji szkolnictwa wyższego. Zwrócono także uwagę na akademicki charakter metropolii, której dojrzałość wiąże się nieodzownie z koncentracją funkcji naukowych i akademickich.

Na chwilę obecną potencjał akademicki Katowic i GZM odczytywany z danych statystycznych nie przekłada się na jego percepcję wewnątrz me-

tropolii, miasta Katowice i Konsorcjum Akademickiego, w którego skład wchodzi siedem publicznych uczelni działających w GZM. Za koordynację wydarzeń organizowanych w MetroLabie odpowiada Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach. Przestrzeń MetroLabu jest istotną lokalizacją dla wydarzeń organizowanych w ramach Europejskiego Miasta Nauki, Katowice 2024.

³⁰ Taka uroczystość po raz pierwszy odbyła się podczas inauguracji roku akademickiego 2022/23. Rok akademicki 2023/24 zainaugurowano w identyczny sposób.

tropolii i poza nią, co powoduje gorszą w porównaniu do innych polskich obszarów metropolitalnych zdolność promieniowania zewnętrznego oraz przyciągania wysokiej jakości kapitału ludzkiego (także studentów). Biorąc pod uwagę obiektywny potencjał akademicki wyrażony w liczbach i jego dosyć niską subiektywną percepcję, można mówić o utraconych szansach rozwojowych Katowice i GZM. Przywołane w tekście działania i inicjatywy wskazują jednak na stopniowe wyłanianie się wspólnej przestrzeni akademickiej, której symbolicznym wyrazem jest powstanie Konsorcjum Akademickiego, i dojrzewanie GZM do roli animatora metropolitalnej polityki akademickiej. Wspólna i zakończona sukcesem aplikacja Katowic i Uniwersytetu Śląskiego o tytuł Europejskiego Miasta Nauki 2024 pokazuje także, że władze stolicy metropolii są świadome, że jej dalszy dynamiczny rozwój wymaga oparcia się na kooperacji z instytucjami akademickimi i ujawniania ukrytego potencjału akademickiego.

W analizie potencjału akademickiego warto wykraczać poza dane ilościowe. Wskaźniki związane z liczbą uczelni, studentów, kierunków pokazują bowiem jedynie statystyczne oblicze tego zjawiska. Ta perspektywa jest istotna, mówi sporo o mieście akademickim lub metropolii, ale nie wyczerpuje problemu, stąd w pracach badawczych dotyczących potencjału akademickiego warto uwzględnić także jego jakościowy wymiar. Jak pokazano w artykule, związany jest on z charakterem relacji zachodzących pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego a miastem, jego instytucjami i podejmowanymi przez te podmioty działaniami. W dzisiejszym usiecionym świecie współdziałanie tak istotnych podmiotów jest konieczne i trudno sobie wyobrazić instytucje szkolnictwa wyższego funkcjonujące jak samotne wyspy w mieście. Zatem uniwersytety stają się bardziej otwarte³¹, choć trzeba podkreślić, że ta otwartość powinna być względna. Należy bowiem zachować równowagę pomiędzy otwarciem uniwersytetu na społeczność miasta a jego podstawowymi funkcjami, jakimi są rozwój nauki i kształcenie studentów. Niewątpliwie jednak przestrzenie otwarte – publiczne – znajdujące się w otoczeniu uczelni wyższych powinny być bardziej dostępne – nie tylko w wymiarze fizycznym, ale też symbolicznym, zwłaszcza jeśli zlokalizowane są w śródmieściach miast akademickich lub metropolii. Z taką sytuacją mamy do czynienia w Katowicach, gdzie potencjał ten jest dostrzegany zarówno przez władze miasta, jak i Uniwersytetu

³¹ Podobne zdanie wyraża Anna Giza Poleszczuk, która w kontekście zmian zachodzących na Uniwersytecie Warszawskim napisała: „Chcielibyśmy, żeby [Uniwersytet Warszawski – przyp. aut.] był przyjazny i otwarty; zorientowany na rozwój pracowników i studentów; nastawiony na współpracę i efektywny; «przenikalny» dla ludzi i idei; szanujący zasoby naturalne, ekologiczny i oszczędny; odpowiedzialny i inspirujący”. A. Giza-Poleszczuk, *Słowo wstępne* [w:] M. Sikorski, S. Jackowski, K. Matysiak, *Przestrzenie uniwersytetu. Trendy. Wizje. Standardy projektowania*, Warszawa 2020, s. 10.

Śląskiego. Można wyrazić nadzieję, że kreacja Zielonego Centrum Nauki i wydarzenia związane z obchodami Europejskiej Stolicy Nauki 2024 staną się ważnym krokiem do zbliżenia świata akademickiego ze społecznością miejską i metropolitalną. Zarazem jest to szansa na przezwyciężenie zdiagnozowanej i przedstawionej w artykule dyspersji zasobów akademickich istniejących w Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. W takim przypadku znów należy jednak zachować równowagę pomiędzy centralną przestrzenią akademicką istniejącą w Katowicach a potrzebą dowartościowania mniejszych ośrodków akademickich funkcjonujących w miastach tworzących GZM.

Wprawdzie problematyka artykułu była skoncentrowana na sytuacji Katowic i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, ale przedstawiane w nim tezy mają charakter ogólny. Inne miasta akademickie i metropolie również podejmują dyskusję o roli szkół wyższych w mieście, zmagają się z dyspersją potencjału akademickiego lub barierami związanymi z kooperacją pomiędzy instytucjami szkolnictwa wyższego a instytucjami miejskimi. Ta ostatnia kwestia jest o tyle istotna, że efektywna współpraca między różnymi podmiotami miejskimi, także tymi związanymi ze światem akademickim, obecnie jest konieczna i powinna przyczyniać się do wprowadzania rozwiązań pozwalających na przezwyciężanie przynajmniej niektórych kryzysów występujących na obszarach miejskich.

Bibliografia

- Bajerski A., *Student jako użytkownik miasta: brytyjskie doświadczenia studentyfikacji*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2015, nr 31.
- Burlita A., Błoński K., *Akademicki charakter miasta jako determinanta jakości życia – postawy i opinie mieszkańców wybranych miast*, „Handel Wewnętrzny”, 2016, nr 5.
- Chatterton P., *The Student City: An Ongoing Story of Neoliberalism, Gentrification, and Commodification*, „Environment and Planning A”, 2010, nr 42, doi:10.1068/a42 293.
- Czakov P., *Academic potential of polish cities. From centres of advantage to centres of vulnerability*, „Scientific Papers Of Silesian University Of Technology Organization And Management Series”, 2022, nr 165.
- Czakov P., Jarczewski W., *Funkcjonowanie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) na tle rozwiązań europejskich*, Warszawa–Kraków 2023.
- Dębkowska K. [i in.], *Akademickość polskich miast*, Warszawa 2019.
- Gwosdz K., Sobala-Gwosdz A., Czakov P., *Poziom i dynamika rozwoju gospodarczego na obszarze GZM z uwzględnieniem funkcji metropolitarnych*, Warszawa–Kraków 2021.
- Jałowicki B., *Spoleczna przestrzeń metropolii*, Warszawa 2000.
- Jałowicki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2002.
- Krzysztofik R., Runge J., Spórna T., *Delimitacja regionu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii „Silesia”*, Sosnowiec 2011.

- Makowiec B., Walotek-Ściańska K., *Potencjał akademicki jako element wizerunku Katowic na tle wybranych miast wojewódzkich*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie”, 2018, nr 1.
- Pyka R., *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia jako innowacja w samorządzie terytorialnym. Szanse i wyzwania pierwszego w Polsce związku metropolitalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2018, nr 71, <http://dx.doi.org/10.7366/1509499517101>.
- Rewers E., *Miasta (uniwersyteckie): wyobrażone?*, „Przegląd Kulturoznawczy”, 2016, nr 2, doi:10.4467/20843860PK.16.012.5364.
- Rokita-Poskart D., Mach Ł., *Selected Meso-Economic Consequences of the Changing Number of Students in Academic Towns and Cities (A Case Study of Poland)*, “Sustainability” 2019, nr 11, <https://doi.org/10.3390/su11071901>.
- Ranking Szkół Wyższych Perspektywy 2023*, Perspektywy, <http://perspektywy.pl> (3.08.2023).
- Rybicki P., *Społeczeństwo miejskie*, Warszawa 1972.
- Sikorski M., Jackowski S., Matysiak K., *Przestrzenie uniwersytetu. Trendy. Wizje. Standardy projektowania*, Warszawa 2020.
- Uczelnie i studenci w GZM*. Metropolitalne Obserwatorium Społeczno-Ekonomiczne. Departament Strategii i Polityki Przestrzennej Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii, Raport nr 4, 1/2021, s. 21.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017, poz. 730).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1668).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95).
- Zasina J., *Miasta studentów – miasta konsumentów. Zachowania konsumenckie studentów w rozwoju Łodzi i Turynu*, Łódź 2020.

Academic potential of Katowice and the Upper Silesian-Zagłębie Metropolis (Metropolis GZM). It's social perception and institutional conditioning

Abstract

The article delved into analysing the academic potential of Katowice and the Upper Silesian-Zagłębie Metropolis (Metropolis GZM). The theoretical framework revolved around the concepts of an academic city and a metropolis. The thesis proposed in the work discusses the dispersion of academic potential within the Metropolis GZM. This phenomenon resulted from the polycentric nature of the Katowice conurbation and the lack of targeted efforts to harness the presence of students and academic staff in the municipalities that make up the metropolis. The article used selected quantitative indicators of academic potential and qualitative and quantitative data from the authors' research and studies. These indicators and data highlighted efforts to overcome the identified dispersion of academic resources and strengthen cooperation in the triangle composed of higher education institutions, the city of Katowice, and the Metropolis GZM. The outcome of such collaboration became the *European City of Science 2024* title, awarded by Katowice.

Keywords: academic potential, academic city, metropolis, Metropolis GZM, dispersion of academic potential

Kamil Borkowski*

ROMAN DMOWSKI O UKRAINIE – PROFETYCZNA PROJEKCJA REALIZMU POLITYCZNEGO

Streszczenie

Celem artykułu jest omówienie najważniejszych założeń wątku ukraińskiego w refleksji geopolitycznej Romana Dmowskiego. Autor zamierza wykazać, że rozważania Dmowskiego cechuje wyjątkowa trafność spostrzeżeń dotyczących zagadnień narodu i państwa ukraińskiego w kontekście ich wpływu na pozycję Rosji, Polski i Niemiec, a tym samym na europejskie i światowe środowisko bezpieczeństwa. Podejmując próbę analizy powyższego przedmiotu badań, podkreślenia wymaga fakt, iż od jego publikacji minęło ponad 90 lat, a mimo to nie stracił na aktualności, dowodząc tym samym słuszności postawionych tez. Uwzględniając bieżące, dramatyczne wydarzenia za naszą wschodnią granicą oraz skalę potencjalnego ryzyka, jakie generują nie tylko w wymiarze regionalnym, ale również globalnym, wydaje się uzasadnione sięgnięcie do *Kwestii ukraińskiej*¹ jako cennego źródła wiedzy na temat przyczyn obecnego konfliktu oraz jego możliwych konsekwencji.

Słowa kluczowe: Roman Dmowski, Ukraina, Polska, Rosja, geopolityka

Wstęp

W dyskursie akademickim Romana Dmowskiego nie trzeba przedstawiać². Wszedł on do panteonu wielkich Polaków jako wybitny polityk i myśliciel polityczny, człowiek pióra i czynu, którego zasługi dla odzyskania przez Rzeczpospolitą niepodległości w 1918 r. są trudne do przecenienia. Format jego postaci najtrafniej i najpełniej wydaje się oddawać charakterystyka autorstwa J. Giertycha, który stwierdzał, że „Dmowski był w jednej osobie i wielkim mężem stanu – na miarę Bismarcków,

* E-mail: kamil.borkowski333@gmail.com, ORCID: 0009-0004-5133-3822.

¹ R. Dmowski, *Kwestia ukraińska* [w:] *idem, Świat powojenny i Polska*, Częstochowa 1937, s. 207–239.

² O Dmowskim zob. K. Kawalec, *Roman Dmowski*, Poznań 2016; R. Wapiński, *Roman Dmowski*, Lublin 1989, M. Kułakowski, *Roman Dmowski w świetle listów i wspomnień*, Dębogóra 2014; J. Niklewska, *Roman Dmowski. Droga do Polski*, Kraków 2016.

Cavourów, Richelieu'ów i Oleśnickich – i wielkim pisarzem, na miarę Macchiavellich, Ostrorogów i Stasziców”³.

Poddając analizie fragment rozważań geopolitycznych Dmowskiego w ich części poświęconej Ukrainie, szczególnie dziś przez wzgląd na wydarzenia zachodzące za naszą wschodnią granicą, należy zwrócić uwagę na fakt, iż był on realistą politycznym oraz chrześcijańskim nacjonalistą. Wydaje się to o tyle warte podkreślenia, że obecna debata poświęcona wojnie na Ukrainie przybiera niestety charakter bardziej emocjonalny i propagandowy niż obiektywny i merytoryczny, a władze Ukrainy w wymiarze instytucjonalnym, na szczeblu państwowym i samorządowym, afirmują i gloryfikują organizację OUN-UPA⁴ wyrosłą i opartą na pogańskiej ideologii ukraińskiego nacjonalizmu integralnego, którego wyznawcy dopuścili się ludobójstwa na ludności polskiej Wołynia i Małopolski Wschodniej w czasie II wojny światowej⁵.

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie, że Roman Dmowski w 1930 r. przewidział uzyskanie przez Ukrainę niepodległości oraz fakt, że próba wydobycia się spod kurateli Moskwy oznaczać będzie dlań automatycznie skonfrontowanie się z potęgą Rosji, niezależnie od ustroju w niej panującego. Ponadto dowiedzenie, że przewidział on wszelkie słabości i patologie takiego nowo powstałego państwa oraz jego niezdolność – mimo posiadanych zasobów – do samodzielnego przeciwstawienia się Rosji. Wykazanie prawdziwości tezy, że wyodrębnienie się z Rusinów narodu ukraińskiego, a w konsekwencji powstanie państwa ukraińskiego, było nie tyle efektem naturalnych procesów, lecz realizacją niemiecko-austriackiego planu wymierzonego przeciwko Polakom i Rosji, oraz że Ukraina wciąż jest narzędziem w globalnej rozgrywce mocarstw. Potwierdzenie słuszności poglądu Dmowskiego, że wyrwanie

³ J. Giertych, *Dmowski jako pisarz polityczny* [w:] *O Romanie Dmowskim. Wybrane wspomnienia z prasy obozu narodowego z 1939 roku*, red. M. Andrzejczak, K. Dziuda, Krzeszowice 2011, s. 196.

⁴ Decyzją Parlamentu UA dzień urodzin (1 stycznia) Stepana Bandery od 2019 r. obchodzony jest jako oficjalne święto państwowe. W całej Ukrainie powstają kolejne pomniki ludobójców z OUN-UPA, a banderowskie zawołanie *Ślawa Ukrajini!* i odpowiedź *Herojam ślawa!* od 2018 r. jest oficjalnym pozdrowieniem sił zbrojnych Ukrainy. Na temat S. Bandery zob. G. Rossoliński-Liebe, *Bandera. Faszyzm, ludobójstwo, kult. Życie i mit ukraińskiego nacjonalisty*, Warszawa 2018. O nazistowskich symbolach w ukraińskich formacjach zbrojnych zob. W. Dobrowolski, *Ruch Azowski. Ideologia, działalność i walka ukraińskich nacjonalistów*, Warszawa 2020.

⁵ Szacuje się, że ofiarami brutalnych mordów padło nawet ponad 200 tys. Polaków, z czego co najmniej 1/4 to dzieci, którym też nie oszczędzono najbardziej sadystycznych tortur. Szerzej zob. W. Siemaszko, E. Siemaszko, *Ludobójstwo dokonane przez nacjonalistów ukraińskich na ludności polskiej Wołynia 1939–1945*, t. I i II, Warszawa 2000; L. Kulińska, *Martyrologia polskich dzieci na Kresach RP 1942–1945*, Kraków 2003.

się Ukrainy z rosyjskiej strefy wpływu możliwe będzie jedynie przy wsparciu światowych potęg przy koniecznym udziale Polski – choćby ze względu na determinujące logistykę jej położenie geograficzne. Równocześnie wskazanie postawy światopoglądowej Dmowskiego będącego chrześcijańskim nacjonalistą jako wzoru do naśladowania dla ukraińskich narodowców, stanowiącego warunek konieczny nie tylko dla ułożenia przyjaznych relacji z Polską, ale przede wszystkim dla tożsamościowego usytuowania tej formacji oraz narodu ukraińskiego w kręgu cywilizacji łańskiejskiej i jej wartości, co jest oficjalnie deklarowanym celem Kijowa.

Realizm polityczny chrześcijańskiego nacjonalisty

Dmowski jako myśliciel polityczny i praktyk polityk reprezentował postawę realizmu politycznego w ocenie mechanizmów i praw rządzących stosunkami międzynarodowymi i międzypaństwowymi. Widział i opisywał rzeczywistość taką, jaką ona jest, a nie taką, jaką życzylibyśmy sobie, aby była. Jego przyrodnicze wykształcenie uwieńczone doktoratem z biologii determinowało metodyczne i naukowe podejście do badanych zagadnień. W swoich rozważaniach potrafił łączyć scjentyzm z etyką chrześcijańską w ramach imperatywu dążenia do prawdy. Udowodnił, że można być realistą, nie będąc równocześnie narodowo-egoistycznym cynikiem i zimnym pragmatykiem, pomimo iż polityka rządzi się obiektywnymi prawami, które mają swoje korzenie w naturze ludzkiej, a ta – jak wiadomo, nie jest doskonała. Gorzko konstatawał, że „w stosunkach między narodami nie ma słuszności i krzywdy, że jest tylko siła i słabość, że Niemcy dobrze wyszły na gwałtach i wiarołomstwie Prus”⁶. Lecz nawołując Polaków do „silnej i stanowczej polityki narodowego interesu”⁷, odżegnywał się od tych metod, „które w człowieku prawdziwie cywilizowanym i moralnie rozwiniętym głęboki wstręt budzić muszą”⁸. Wydając dyrektywę budowy potężnej Polski, nakazywał pogardę dla ludzi nickszemnych „bez względu na to czy są Niemcami, Moskalami, czy moimi własnymi rodakami”⁹.

Dmowski jako główny ideolog formacji katolicko-narodowej potwierdził nierozzerwalność polskiego nacjonalizmu z wartościami chrześcijańskimi w wydanej w 1927 r. broszurze *Kościół, Naród i Państwo*¹⁰. Tym samym piętnował wszelkie nacjonalizmy typu niechrześcijańskiego

⁶ R. Dmowski, *Myśli nowoczesnego Polaka*, Krzeszowice 2008, s. 7.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem* s. 90.

¹⁰ *Idem*, *Kościół, Naród i Państwo*, Krzeszowice 2002.

jako herezje ubóstwiający naród i uznający go za dobro najwyższe, hołdujące nieakceptowalnej jego zdaniem zasadzie, że „polityka jest ponad etyką i że w służbie narodu wszystko jej wolno”¹¹. Takie właśnie poglądy głoszące, że „poza nacją nie istnieje żaden system wartości i [...] nie ma zastosowania aksjologia [...] ogólnoludzka prawda nie istnieje”¹² reprezentował twórca doktryny ukraińskiego nacjonalizmu integralnego Dmyro Doncow w swojej pracy *Nacjonalizm*¹³, wydanej w 1926 roku we Lwowie. Wybitny badacz i znawca tego zagadnienia Wiktor Poliszczuk słusznie zauważał¹⁴, że nacjonalizm ukraiński z jego ideologią oraz praktyką stanowi jedną z odmian nazizmu, choć w swoim radykalizmie przewyższał go nawet, głosząc, że poszczególne etnicznie jednorodne populacje – nacje stanowią odrębne gatunki w przyrodzie¹⁵.

Grekokatolicki ordynariusz stanisławowski biskup Grzegorz Chomyszyn, równocześnie ukraiński patriota, tak podsumował działalność wyznawców ukraińskiego nacjonalizmu integralnego: „Nacjonalizm począł u nas przybierać cechy ducha pogańskiego, albowiem wprowadza pogańską etykę nienawiści, nakazując nienawidzić wszystkich, którzy są innej narodowości, a nawet wzbraniając nieść pomoc i okazywać miłosierdzie w ich nieszczęściu. To właśnie jest przeciwne etyce chrześcijańskiej”¹⁶.

Dmowski reprezentuje przechylne, wręcz życzliwe nastawienie do kwestii ukraińskiej, co tak dobitnie wyraził słowami: „Gdybym na Rusi galicyjskiej spotkał nauczyciela Polaka, prześladowającego dziecko za to, że jest ono dzieckiem ruskim, że po rusku mówi, czułbym do niego niemniejszy wstręt od tego, jaki budzi we mnie moskiewska i pruska kanalia pedagogiczna...”¹⁷. Źródła tej postawy można szukać zarówno w empatii przedstawiciela narodu zniewolonego przez zaborców wobec ludu usiłującego stworzyć własne państwo oraz w wyznawanym systemie wartości chrześcijańskich nakazujących solidarność i szacunek dla innych nacji. W najmniejszym stopniu nie koliduje to jednak z racjonalnym, pozbawionym emocji, trzeźwym spojrzeniem na Ukrainę i Ukraińców. To zaś sprawa, że Dmowski z pesymizmem patrzy na naszych wschodnich sąsiadów

¹¹ J. Giertych, *Nacjonalizm chrześcijański*, Krzeszowice 2004, s. 28.

¹² B. Grott, *Nacjonalizm chrześcijański*, Krzeszowice 2006, s. 37

¹³ D. Doncow, *Nacjonalizm*, Kraków 2008.

¹⁴ Szerzej zob.: W. Poliszczuk, *Ideologia nacjonalizmu ukraińskiego według Dmytra Doncowa*, Warszawa 1995; *idem*, *Pojęcie integralnego nacjonalizmu ukraińskiego*, Toronto 1997.

¹⁵ Nazizm, będąc doktryną rasistowską, uznawał jednak ludzkość za jeden gatunek.

¹⁶ G. Chomyszyn, *Dwa Królestwa*, Kraków 2017, s. 51. O potępieniu nacjonalizmu ukraińskiego zob. G. Chomyszyn, *Problem ukraiński*, Kraków 2021.

¹⁷ R. Dmowski, *Mysli...*, s. 91.

i przewiduje dla nich trudną przyszłość w sytuacji, gdyby udało im się wybić na niepodległość, czego był zresztą zupełnie pewien, twierdząc, że jest to jedynie kwestią czasu, co urzeczywistniło się w 1991 r.

Niemiecki projekt – od Rusinów do Ukraińców

Dla Dmowskiego wyodrębnienie się narodu ukraińskiego rozumianego jako licząca blisko 50 mln społeczność podzielona na różnicowane grupy terytorialne, posługująca się w większości narzeczami małoruskimi, jest bezprecedensowym fenomenem w skali Europy¹⁸. Doskonale orientuje się on w historii ruskiego etnosu, którego źródłem była Ruś Kijowska, a który po jej rozbięciu dzielnicowym i upadku spowodowanym najazdem mongolskim dostał się ostatecznie pod wpływy, z jednej strony, polsko-litewskie, a z drugiej, moskiewskie, co odcisnęło piętno na jego mentalności i kulturze politycznej: „Tak jak step zjadł Kijów, Rosja wychodząca z Moskwy, zjadła step”¹⁹. Dmowski uważa, że dla zaistnienia na arenie europejskiej zbiorowości o ambicjach państwowych na terenach nazwanych Ukrainą²⁰, a konkretnie, że wśród tej istniejącej zbiorowości ruskiej pojawiły się dążenia narodowo- i państwowotwórcze, decydujący wpływ miały nie samorzutne i naturalne działania i twórczość wybitnych jednostek, takich jak Taras Szewczenko²¹ czy Nikołaj Gogol (choć ten reprezentował raczej rosyjski imperializm), lecz niemiecko-austriacki projekt. Sprowadzał się on do rozbudzenia nacjonalizmu ruskiego skierowanego, z jednej strony, przeciwko Rosji, a z drugiej, przeciwko Polakom, którzy – choć pozbawieni państwa – postrzegani byli przez zaborców jako silny kulturowo i tożsamościowo żywioł, który nigdy nie pogodził się z utratą swojej państwowości. I tak w 1848 r. w okresie Wiosny Ludów „hrabia Stadion wymyślił Ru-

¹⁸ Eksperci mówią o istnieniu co najmniej sześciu różnych Ukrain: zachodniej, centralnej, wschodniej, zakarpackiej, odesko-czarnomorskiej i krymskiej. *Kwestia jedności Ukrainy w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2010.

¹⁹ Ta genialna synteza Dmowskiego streszcza kilka wieków historii dwóch narodów, zob. *idem, Świat powojenny i Polska...*, s. 142.

²⁰ Terminem tym określano przez wieki ziemie kresowe na południowym wschodzie Polski. Zob.: W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, Wrocław 2009; P. Zychowicz, *Ukraińcy*, Poznań 2022; L. Gumilow, *Od Rusi do Rosji*, Warszawa 2009.

²¹ „Wielec twórcy kultury ukraińskiej: Szewczenko, Kostomarow, Kulisz nie mówili o niepodległej Ukrainie i – co więcej – nie myśleli o tym. Ale nie myśleli o tym nawet Hruszewski i Wynnyczenko, przywódcy Centralnej Rady Ukrainy w 1917 r., postulując jedynie autonomię Ukrainy w ramach Rosji”. W. Pawluczuk, *Ukraina: polityka i mistyka*, Kraków 1998, s. 79.

sinów²². Po zdominowaniu Austro-Węgier Niemcy przejęły pieczę nad projektem ukraińskim, wpisującym się w większy plan zwany w Berlinie *Mitteleuropa*²³, realizowany po dziś dzień i elastycznie dopasowywany do zmieniających się uwarunkowań międzynarodowych. Teutońskie wpływy na ziemiach Ukrainy mają długie antypolskie tradycje²⁴. Dmowski zauważa, że „na każdą kwestię narodowości trzeba patrzeć z dwóch punktów widzenia: pierwsze co dana narodowość, przedstawia jako odrębna jednostka etniczna, pod względem językowym, cywilizacyjnym, tradycji historycznych? jaka jest jej spójność? i drugie kto, przeciw komu, w jakim celu dąży do jej zorganizowania w nowe państwo?”²⁵. Dmowski ironizuje, że „Prusy w swoim czasie nawet próbowały [...] opatentować wynalazek narodowości kaszubskiej i mazurskiej”²⁶. Jego zdaniem: „z miejscowego wąskiego pojęcia Rusinów przeskoczono na szerokie pojęcie Ukraińców i wewnętrzną austriacką kwestię ruską zamieniono na międzynarodową ukraińską”²⁷.

Według Dmowskiego od końca XIX wieku „zaczęto mówić o narodowości ukraińskiej, zaludniającej zarówno Galicję Wschodnią jak południe państwa rosyjskiego i zjawiała się kwestia ukraińska jako zagadnienie przyszłości politycznej ziemi przez tę narodowość zaludnionych”²⁸, a w austriackim języku politycznym Rusini zostali zastąpieni Ukraińcami. Koncepcja wypracowania tworu Wielkiej Ukrainy była według Dmowskiego „sposobem zadania potężnego ciosu jednocześnie Rosji i Polsce”²⁹, bowiem „wystąpienie Polski na widownię międzynarodową jako wielkiego narodu byłoby dla polityki niemieckiej wielką klęską. Jeżeli nie można było tego narodu zniszczyć, trzeba go było zrobić małym. Na to zaś najprostszym sposobem było stworzenie państwa ukraińskiego i posunięcie jego granic w głąb ziem polskich tak daleko jak da-

²² R. Dmowski, *Kwestia...*, s. 217. W. Pawluczuk wyraził nawet pogląd, że dopiero UPA podjęła się „stworzenia z amorficznej ruskiej masy bitnego, znaczącego dziejowo narodu”. W. Pawluczuk, *op.cit.*, s. 78.

²³ Szerzej: F. Naumann, *Mitteleuropa – nowy porządek w sercu Europy*, Warszawa 2022; *Polska a niemiecka Mitteleuropa*, „Pro Fide Rege et Lege”, 2019, nr 2.

²⁴ Wystarczy wspomnieć kontakty kozackiej dyplomacji z Austrią i Prusami, próbę rozbioru Rzeczypospolitej podjętą w 1656 r. w Radnot, traktat brzeski z 1918 r., wsparcie ZURL, URL, Hetmanatu Pavlo Skoropadskiego, postać Wilhelma Franciszka Habsburga zwanego Wasylem Wyszywanym, wsparcie udzielane ukraińskim nacjonalistom w okresie międzywojennym, OUN założony w Wiedniu 1929 r., kolaborację z III Rzeszą.

²⁵ R. Dmowski, *Kwestia...*, s. 212–213.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, s. 219.

²⁸ *Ibidem*, s. 218.

²⁹ *Ibidem*, s. 222.

leko sięgają dźwięki mowy ruskiej³⁰. Z kolei na Rosję i jej terytorium oraz zasoby „Niemcy patrzyły [...] jako na pole swej eksploatacji ekonomicznej i sferę swoich wpływów politycznych”³¹ – III Rzesza jako na *lebensraum*, zarzucając koncepcję Wielkiej Ukrainy, zaś RFN po 1991 r. (przynajmniej do 24 lutego 2022 r.) uznawała Ukrainę za wyłączną strefę wpływów rosyjskich, nie rezygnując oczywiście z obecności gospodarczej w tym państwie. Obecnie niewiadomą pozostaje ogłoszony przez kanclerza O. Scholza 27 lutego 2022 r. *Zeitenwende*, czyli punkt zwrotny w stosunkach z Rosją obejmujący zapowiedź przeznaczenia 100 mld euro na niemieckie siły zbrojne. Znamienne jest, że Ukraińcy tradycyjnie przez ponad 30 lat liczyli na Berlin, niejednokrotnie wprost wskazując Warszawie, że bez jej pomocy i pośrednictwa sami wszystko załatwią w Berlinie i Brukseli.

Rosja wobec niepodległości Ukrainy

Reakcja Rosji wobec opisanych powyżej planów, którą Dmowski uważał wręcz za jej odruch bezwarunkowy, pozostaje niezmienna do dziś. Jego zdaniem „Rosjanie musieliby być najnieodolniejszym w świecie narodem, żeby łatwo pogodzić się z utratą olbrzymiego obszaru, na którym znajdują się ich najurodzajniejsze ziemie, ich węgiel i żelazo, który stanowi [...] o ich dostępie do Morza Czarnego”³². Poza tym dla Rosji „wielkie zagadnienie przedstawia pobrażenie czarnomorskie, etnicznie niebędące ukraińskim, stosunek do ziem dońskich, do nieukraińskiego Krymu [...]. Naród rosyjski, ze swymi tradycjami historycznymi, z wybitnymi instynktami państwowymi, stopniowo do uporania się z tymi zagadnieniami dochodził i na swój sposób je rozwiązywał”³³. Sposób ten objawił się 24 lutego 2022 r., albowiem, co zauważył Dmowski, niezależnie od ustroju panującego w Moskwie w gotowości stoi „armia rosyjska, której istnienie i rozmiary wywołane są potrzebą utrzymania całości państwa i obrony jego granic”³⁴. Według Dmowskiego rozmiar Ukrainy oraz jej strategiczne położenie względem Rosji sprawia, że „jakikolwiek rząd w niej będzie rządził, musi bronić Ukrainy jako swej ziemi, do ostatniego tchu, w poczuciu, że strata jej byłaby dla niej ciosem śmiertelnym”³⁵. Dmowski konstatuje, że ewentualne uderzenie na Rosję

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*, s. 220.

³² *Ibidem*, s. 229.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, s. 232.

³⁵ *Ibidem*, s. 234.

wyprowadzone z zachodu przez Ukrainę oraz równoczesne ze wschodu np. przez Chiny bądź Japonię oznaczałoby nieuchronną klęskę Moskwy. Tę bezdyskusyjną kwestię (którą obecnie należy traktować w kategoriach czysto teoretycznych ze względu na olbrzymi arsenał nuklearny Rosji) należy zdecydowanie oddzielić od nieuprawnionego twierdzenia, że bez Ukrainy Rosja nie może być mocarstwem (pogląd ten propagowali między innymi J. Giedroyc, Z. Brzeziński, L. Kaczyński, a po nich powtarza go wielu, podobnie jak ahistoryczne twierdzenie, jakoby gwarancją niepodległości Polski było istnienie niepodległej Ukrainy). Wydaje się, że największym problemem dla rosyjskiej mocarstwowości i imperializmu są kwestie wewnętrzne – czynniki endogenne. Rosja z jej obszarem, zasobami surowcowymi, potencjałem demograficznym (możliwym do podwojenia przy właściwej polityce), zapleczem intelektualnym mogłaby być supermocarstwem, ale nawet wtedy pozostawanie Ukrainy poza jej strefą wpływu, a co gorsza, jej członkostwo we wrogim bądź potencjalnie wrogim sojuszu militarnym i wynikająca z tego możliwość umieszczenia na jej terenie broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia stanowi niezmiennie śmiertelne niebezpieczeństwo dla Moskwy, o którym pisał Roman Dmowski. Na tym stanowisku stoi przedstawiciel realizmu ofensywnego prof. John J. Mearsheimer, który oponentom przedstawia hipotetyczną alternatywę, w której Rosja albo Chiny instalują swoje bazy wojskowe w Meksyku bądź w Kanadzie³⁶.

Reakcja USA musiałaby być szybka i jednoznaczna, do czego już doszło w czasie kryzysu kubańskiego w 1962 r. Próby wyprowadzenia Ukrainy z rosyjskiej strefy wpływów zapowiedziane na szczycie NATO w Bukareszcie w 2008 r., wsparcie zamachu stanu zwanego „Rewolucją Godności” bądź „Majdanem” na przełomie 2013 i 2014 r., wreszcie ośmioletnie zbrojenie Ukrainy i szkolenie jej wojska oraz ujawnienie planu USA wobec Rosji przez sekretarza obrony L. Austina, który stwierdził, że Rosja ma zostać tak osłabiona, aby już nigdy nie była w stanie zaatakować Ukrainy, stawia Moskwę w sytuacji bez wyjścia. Zdaniem Dmowskiego „Gdy chodzi o Rosjan, to z wyjątkiem chyba samobójczych doktrynerów, nie ma wśród nich takich, którzy by przyznawali Ukrainie prawo do oderwania się od Rosji i utworzenia własnego, niezawisłego od niej państwa. Jedni uważają ludność małoruską za takich samych Rosjan jak oni; drudzy patrzą przyjaźnie na kultywowanie przez nią swego języka literackiego; trzeci wreszcie przyznają jej prawo do takiego czy innego stopnia odrębności politycznej, ale wszyscy uwa-

³⁶ J.J. Mearsheimer, *Przyczyny i konsekwencje wojny na Ukrainie* [w:] *Ukraina w ogniu – komu potrzebna jest ta wojna*, red. J. Engelgard, M. Piskorski, Warszawa 2022, s. 261–279.

żają Ukrainę za część państwa rosyjskiego, na zawsze z nimi związaną³⁷. Rosja w związku z upadkiem ZSRR przeżyła co prawda okres nowej wielkiej smuty, czas wspomnianej przez Dmowskiego „nieodłączności” i zaakceptowała niepodległość Ukrainy, ale nigdy nie zaakceptuje jej przynależności do postrzeganego jako zagrożenie obozu. To Rosja sowiecka stworzyła Ukrainę w obecnych granicach jako Ukraińską Socjalistyczną Republikę Radziecką. Przyznany jej obszar obejmujący ziemię odebraną Polsce, Węgrom, Rumunii i Słowacji wykraczał swoim zasięgiem poza najodważniejsze marzenia ukraińskich nacjonalistów i działaczy niepodległościowych³⁸. Ukraińcy zyskali wówczas nie tylko atrybuty państwowości³⁹ i olbrzymie terytorium, ale także masową industrializację zapóźnionych gospodarczo i technologicznie obszarów, przemysł ciężki, wydobywczy, elektrownie wodne, węglowe, gazowe i przede wszystkim atomowe, przemysł lotniczy, kosmiczny, zbrojeniowy. Oczywiście nie oszczędzono Ukraińcom wszelkich możliwych represji, ale dotyczyły one wszystkich narodów zamieszkujących ZSRR. W związku z powyższym Rosja tym bardziej nie może sobie pozwolić na to, aby niepodległa Ukraina zmieniła swój status kraju życzliwego i przyjaznego Federacji Rosyjskiej, przechodząc do wrogości obozu. Dmowski stwierdził dobitnie, że „oderwanie [...] Ukrainy od Rosji byłoby wyrwaniem jej zębów”⁴⁰.

Diagnozę Dmowskiego potwierdza treść memorandum z 2008 r., jakie ówczesny ambasador USA w Moskwie W. Burns (obecny szef CIA) przesłał Sekretarz Stanu C. Rice, w którym precyzyjnie odnosi się do rosyjskiego stanowiska w sprawie przyłączenia Ukrainy do NATO zapowiedzianego na szczycie w Bukareszcie w kwietniu 2008 r.: „wejście Ukrainy do NATO jest najbardziej jaskrawą spośród czerwonych linii dla rosyjskich elit, nie tylko dla Putina. W ciągu więcej niż 2,5 roku rozmów z kluczowymi politykami Rosji (od tępych osiłków z czołuski Kremla po najostrzejszych liberalnych krytyków Putina) nie znalazłem nikogo, kto postrzegałby Ukrainę i NATO inaczej niż jako bezpośrednie wyzwanie dla interesów Rosji”⁴¹. Dramatyzm sytuacji mający charakter gry o najwyższą stawkę oddają też słowa prof. J. Hrycaka, który nie

³⁷ R. Dmowski, *Kwestia...*, s. 231–232.

³⁸ Znamienny jest tytuł książki ukraińskiego dysydenta B. Hałajczuka, *Nacja ponowolona ale derżawna (Naród zniewolony, ale jednak państwowy)*, Monachium 1953. Szerzej na temat USRR zob. L.S. Kempczyński, *Ukraina – najwierniejsza córka Związku Sowieckiego* [w:] *Ukraina zbrodni*, Warszawa 2017, s. 209–261.

³⁹ Zob. *Zrozumieć Ukrainę. Historia mówiona – z J. Hrycakiem rozmawia I. Chruślińska*, Warszawa 2022, s. 213–214.

⁴⁰ R. Dmowski, *Kwestia...*, s. 225.

⁴¹ J.J. Mearsheimer, *op.cit.*, s. 268.

ukrywa, że wojna pomiędzy Rosją a Ukrainą jest „jak wojny punickie między Rzymem a Kartagimą, kiedy trzeba było któreś z państw wykluczyć [...] pytanie brzmi, kto będzie Kartagimą – Moskwa czy Kijów?”⁴². Ten eufemizm „wykluczyć”, kierując się wskazaną historyczną analogią, oznaczać może jedynie totalne zwycięstwo jednej, a unicestwienie drugiej strony.

Dmowski prognozował, że w wypadku wybicia się Ukrainy na niepodległość i w efekcie pełnowymiarowego zerwania więzów z Rosją, która nie mogłaby zaakceptować takiego stanu rzeczy, „Nowy naród ukraiński musiałby od razu znaleźć swoje sposoby sprostania tym wszystkim zadaniom i niezawodnie dowiedziałby się, że jest to ponad jego siły”⁴³. Tocząca się dziś wojna na Ukrainie potwierdza trafność jego przewidywań i choć Ukraińcy opierają się Rosjanom, to bezdyskusyjny jest fakt, że bez międzynarodowej pomocy (*Ukraine Defence Contact Group* w Ramstein skupiająca nawet 50 państw) państwo to już dawno upadłoby. Samo wycofanie się Polski jako hubu logistycznego, zablokowanie transportu uzbrojenia przechodzącego przez nasz kraj oznaczałoby przegraną Ukrainy⁴⁴. UE przeznacza 5 mld euro miesięcznie na utrzymanie ukraińskiego państwa, a łączna wartość pomocy wojskowej udzielonej przez wszystkich darczyńców na czele z USA od początku wojny przekracza 100 mld dolarów⁴⁵. Szacuje się, że RP przekazała Ukrainie uzbrojenie o wartości 2 mld dolarów, a całokształt wsparcia (pomoc humanitarna, socjalna, wsparcie Narodowego Banku Ukrainy) przekroczyło 100 mld zł. Wiadomo z doniesień prasowych, że Ukraina i jej siły zbrojne wspierane były finansowo, sprzętowo i szkoleniowo przez Zachód od 2014 r., a wartość tego wsparcia jest niemożliwa do oszacowania. Biorąc pod uwagę fakt, że tak biedne państwo jak Ukraina wystawiło do walki (według deklaracji prezydenta Zełenskiego) nawet milion żołnierzy, oznacza to, że jego wartość była co najmniej równa albo i wyższa od tego udzielonego Ukrainie po 24 lutego 2022 r. Nie podlega więc dyskusji fakt, że państwo to jest na utrzymaniu społeczności międzynarodowej i tylko dzięki niemu jeszcze istnieje.

⁴² *Zrozumieć...*, s. 350.

⁴³ R. Dmowski, *Kwestia...*, s. 229.

⁴⁴ Były doradca prezydenta W. Zełenskiego A. Arestowicz stwierdził, „gdyby nie Polska, to nas nie byłoby już wśród żywych [...]]. Polska faktycznie uratowała Ukrainę”. Zob. M. Budzisz, *Polsko-ukraińska kontrola nad Europą Wschodnią. Już teraz powinniśmy myśleć o różnych formach pogłębiania współpracy*, wPolityce.pl, <https://wpolityce.pl>, 12.11.2022 (15.09.2023).

⁴⁵ Taką kwotę podał do wiadomości publicznej 3.09.2023 r. minister obrony UA O. Reznikow, *Ukraine Says It's Received \$100 Billion In Military Aid From Western Backers*, Radio Free Europe Radio Liberty, <https://www.rferl.org>, 3.09.2023 (15.09.2023).

Szukając przyczyny tego stanu rzeczy, można zacytować Dmowskiego, który twierdził, że „młode, budzące się do roli dziejowej narodowości, skutkiem ubogiego zapasu tych tradycji, pojęć, uczuć i instynktów, które tworzą z gromady ludzkiej naród, oraz skutkiem braku doświadczenia politycznego i wyćwiczenia w rządzeniu własnym krajem, dochodząc do samodzielnego bytu państwowego, stają oko w oko z trudnościami, z którymi nie zawsze sobie umieją radzić”⁴⁶. Dowodem, że Dmowski nie był szowinistą narodowym, jest jego przykra konstatacja dotycząca Polaków: „nawet my, którzy nie przestaliśmy być wielkim narodem historycznym, na skutek względnie krótkiej przerwy w naszym bycie państwowym, po odbudowaniu państwa wykazaliśmy wielki brak doświadczenia i wielką nieudolność, w uporaniu się z zadaniami, które na nas padły”⁴⁷. Potwierdzeniem tych słów była tragedia września 1939 r. Z refleksji Dmowskiego wynika smutny wniosek dotyczący relacji Kijowa z Moskwą – jedyną szansą na wyrwanie spod kurateli Rosji jest okres jej słabości wywołanej głębokim kryzysem, podobnym do tego po rozpadzie ZSRR, albo wojna.

Problemy, jakie stoją przed Ukrainą, wynikają też zdaniem Dmowskiego z kwestii natury tożsamościowej⁴⁸, bowiem „To co się przez tyle pokoleń zabagniało, nie da się oczyścić przez sam fakt odbudowania państwa. Trzeba odbudować duszę narodu”⁴⁹. Tak więc trwająca na Ukrainie wojna toczy się nie tylko o ziemię, ale i o „ukraińską duszę”. Stąd uprawnione wydaje się twierdzenie, że stosunek władz ukraińskich, zarówno organów centralnych, jak i samorządowych, ukraińskich elit politycznych i intelektualnych, głównie historyków i politologów, do tak zwanego banderyzmu jest swoistym papierkiem lakmusowym wskazującym kondycję państwa i narodu ukraińskiego. Jeżeli Ukraina widzi swoją przyszłość w strukturach wspólnoty euroatlantyckiej tzw. Zachodu, którego cywilizacja spoczywa na filarach filozofii greckiej, prawa rzymskiego i religii chrześcijańskiej, to nie może pozwalać sobie na najmniejszą pobłażliwość wobec totalitarnej ideologii, której wyznawcy dokonali ludobójstwa i kolaborowali z nazistami. Jeżeli Ukraina odrzuciła dziedzictwo bolszewicko-sowieckie, to logiczną konsekwencją jest również odrzucenie banderyzmu, dla którego nie ma miejsca w obszarze cywilizacji łacińskiej⁵⁰. Nie wytrzymuje krytyki narracja,

⁴⁶ R. Dmowski, *Kwestia...*, s. 228.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 228–229.

⁴⁸ To zagadnienie wymaga osobnego opracowania. Można jedynie zasygnalizować, że problem dotyczący samoidentyfikacji Ukrainy zakodowany jest już nawet w jej nazwie oraz godle państwowym – herbie Rurykowiczów.

⁴⁹ R. Dmowski, *Mysli...*, s. 14.

⁵⁰ O bolszewizmie, nazizmie i banderyzmie zob. C. Partacz, *Banderyzm. Przyczyny zbrodni ludobójstwa SB-OUN i UPA w czasie II wojny światowej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem”, 2012, nr 4, s. 51–74.

zgodnie z którą ukraińskie formacje nacjonalistyczne przede wszystkim toczyły walkę narodowowyzwoleńczą z sowietami, a niejako przy okazji dokonywały mordów na ludności cywilnej innych narodowości, a także swoich rodakach.

Przestrogi dla Polski

Dmowski niezwykle precyzyjnie określił znaczenie Polski w rozgrywce o Ukrainę. Obecna wojna, jej przebieg, dostarczona Ukrainie pomoc, dzięki której może w ogóle stawiać jeszcze opór, potwierdza słusność jego sądu, że jeżeli „największe potęgi świata chciałyby odebrać Ukrainę od Rosji i gotowe były na to wiele poświęcić, ich chęci pozostaną tylko dobrymi chęciami, jeżeli głównymi wykonawcami ich woli nie będą Polacy i Rumuni, a przynajmniej Polacy”⁵¹! Obecna wojna i jej uwarunkowania w pełni potwierdziły słusność tej tezy. Na powrót aktualne stały się jego słowa z 1930 r., że „jednym z ważniejszych zagadnień naszej polityki wewnętrznej jak i zewnętrznej jest kwestia ukraińska”⁵². Dmowski przestrzega jednak wyraźnie przed pomocą Polski jako „sługi narodu ukraińskiego”⁵³, która zakłada, że „trzeba dać Rusinom wszystko czego żądają, trzeba dać im więcej niż żądają, ażeby do nas nie mieli i nie mogli mieć żadnej pretensji, żeby czuli do nas sympatię, a sami się jak najprędzej wzmocnili, żeby zostali narodem w całym tego słowa znaczeniu i mogli być naszymi sprzymierzeńcami w walce z Rosją”⁵⁴. Tak postępując, „sami się z Rusi wycofamy, ale narodu ruskiego nie stworzymy”⁵⁵, bo „jeżeli mają zostać samoistnym, zdolnym do życia i walki narodem ruskim, trzeba im kazać zdobywać drogą ciężkich wysiłków to, co chcą mieć”⁵⁶. Ta bezwarunkowa hojność przyczyniła się do braku symetrii i dalszej roszczeniowości, czy wręcz niewdzięczności, bowiem „Polska ustępstwami tylko rozzuchwała rozmaite żywioły przeciw sobie”⁵⁷.

⁵¹ *Ibidem*, s. 235.

⁵² *Ibidem*, s. 209.

⁵³ „Jesteśmy do dyspozycji Ukrainy, jej decyzji, próśb, jej wniosków [...]. Jesteśmy tutaj sługami narodu ukraińskiego” powiedział w marcu 2023 r. rzecznik MSZ RP Ł. Jasina, „*Jesteśmy sługami narodu ukraińskiego*”. *Kompromitująca deklaracja rzecznika MSZ*, Polonia Christiana, <https://pch24.pl>, 29.03.2022 (15.09.2023).

⁵⁴ R. Dmowski, *Myśli...*, s. 52.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 76. Za ilustrację słów Dmowskiego może posłużyć mianowanie na stanowisko wiceministra spraw zagranicznych UA A. Melnyka negującego rzeź wołyńską.

RP nie doczekała się nawet symbolicznego gestu w postaci ekshumacji ofiar tzw. rzezi wołyńskiej, a nawet zgody na upamiętnienie krzyżami miejsc tymczasowego pochówku⁵⁸, co wpisuje się w kanon ukraińskiej kultury politycznej odziedziczonej po ZSRR⁵⁹. W związku z powyższym strona polska powinna wykazywać się większą asertywnością, pamiętając, że czczony na Ukrainie jako bohater walk o jej niepodległość, prominentny członek UOW i OUN Mychajło Kołodzinski głosił, że „obwieszczenie zjednoczonego państwa ukraińskiego nastąpić ma na zgłiszczach Moskwy i Warszawy”⁶⁰. Wobec rosnącego na Ukrainie kultu OUN-UPA takich wypowiedzi nie można bagatelizować. Jednowymiarowe postrzeganie Ukrainy jako pewnego, stałego i wiernego sojusznika wydaje się przykładem niedojrzałości i naiwności politycznej⁶¹.

Z polskiego punktu widzenia możliwe scenariusze zakończenia wojny generują wiele zagrożeń. Ewentualne (choć mało prawdopodobne) zwycięstwo Ukrainy i uczynienie zeń Izraela Europy Środkowo-Wschodniej oznaczałoby marginalizację Polski i utratę przez nią pozycji lidera Trójmorza⁶², a także ryzyko antypolskiego sojuszu Ukrainy z Niemcami. Rozpad Ukrainy na dwie części implikowałby sąsiedztwo z pozbawionym samowystarczalności krajem zdominowanym przez banderyzm i tradycyjnie sponsorowanym przez Rosję oraz Niemcy⁶³.

Podobnie jak prowadzenie przez UA „wojny transportowej” z RP w momencie koncentracji rosyjskich sił na jej granicach przed lutym 2022 r. i ostentacyjny kult UPA.

⁵⁸ P. Gliński stwierdził, że „Ukraina nie potrafiła uznać, że istnieją podstawowe wartości cywilizacyjne, które powinny nas łączyć”. Zob. wywiad z wicepremierem w „Do rzeczy”, 2023, nr 29, s. 20–22.

⁵⁹ „Ukraińcy odziedziczyli kulturę polityczną po sowietach. Charakteryzuje się ona totalnym zaprzeczaniem przyznania się do negatywnych spraw oraz brutalnością, twardością i ograniczoną elastycznością w negocjacjach i zazwyczaj dość znacznym brakiem zrozumienia dla spraw drugiej strony”. W. Tomaszewski, *Smutna gra Wołyniem*, „Najwyższy Czas”, 2023, nr 23–24, s. XLI. Jednym z najbardziej widocznych tego przejawów jest strój ukraińskich reprezentantów na czele z prezydentem W. Zełenskim sprzeczny z dyplomatycznym *dress code`m* oraz słowne połamki wobec darczyńców, na które zareagował sekretarz obrony GB B. Wallace: „Nie jesteśmy Amazonem”. *Ben Wallace tłumaczy swe słowa o pomocy dla Ukrainy*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl.14.07.2023> (15.03.2023).

⁶⁰ L.S. Kempczyński, *op. cit.* s. 263.

⁶¹ O zagrożeniach w relacjach z Ukrainą: A. Zapałowski, *Ukraina i Europa Wschodnia. Geopolityczne wyzwania dla Polski i Rosji*, Częstochowa 2014.

⁶² J. Hrycak przewiduje, że po wojnie może zrealizować się scenariusz, w którym „Ukraina zamieni się w tygrysa Europy Środkowo-Wschodniej na rozległej przestrzeni między Morzem Bałtyckim a Morzem Czarnym”, *Zrozumieć...*, s. 352. Wątek rywalizacji Ukrainy z Polską poruszają też doradcy prezydenta UA A. Arestowicz i M. Podolak.

⁶³ W. Pawluczuk zauważa: „Za jedyne go sprzymierzeńca Ukraińców nacjonaliści uważają od początków powstania tej ich orientacji – Niemców. Niemcy bowiem

Zakończenie

Dmowski miał rację, stwierdzając, że kwestia ukraińska jest na tyle istotna, że od niej w przyszłości będą zależeć „wielkie rzeczy w [...] układzie sił nie tylko Europy, ale i całego świata”⁶⁴, a nieuwzględniająca tego faktu „polityka ukraińska będzie niepoczytalną”⁶⁵. Właśnie ze względu na świadomość znaczenia Ukrainy nie tylko w wymiarze regionalnym, europejskim, ale i światowym Dmowski trafnie prognozuje, że wielka Ukraina jako państwo niepodległe oraz jej elity staną przed wyzwaniami proporcjonalnymi do skali jej wielkości i wpływu na bezpieczeństwo międzynarodowe. Biorąc pod uwagę refleksję Dmowskiego, można pokusić się o stwierdzenie, że paradoksalnie, wszystkie walory Ukrainy, jej bogactwo, zasoby surowców naturalnych, żyzne ziemie, rozmiar terytorium oraz jego strategiczne położenie stanowiące obiektywnie wielki atut tego państwa i narodu są równocześnie jego przekleństwem i źródłem wszelkich zagrożeń. Ukraina stanowi łakomy kąsek dla wszystkich znaczących graczy na arenie międzynarodowej, którzy będą chcieli maksymalnie wykorzystać ją do swoich celów w wymiarze politycznym, gospodarczym i militarnym. Dmowski dosadnie opisuje tę trudną dla Ukraińców sytuację: „nie ma siły ludzkiej, zdolnej przeszkodzić temu, ażeby oderwana od Rosji i przekształcona na niezawisłe państwo Ukraina stała się zbiegowiskiem aferzystów całego świata [...]. Zebrałaby się tu cała swoista Liga Narodów”⁶⁶, zaś Ukraińcy „marzący o wytworzeniu kulturalnego, zdrowego i silnego narodu [...], dojrzewającego we własnym państwie, przekonaliby się, że zamiast własnego państwa, mają międzynarodowe przedsiębiorstwo, a zamiast zdrowego rozwoju, szybki postęp rozkładu i zgnilizny [...]. Ten, kto przypuszcza, że przy położeniu geograficznym Ukrainy i jej obszarze, przy stanie, w jakim znajduje się żywioł ukraiński, przy jego zasobach duchowych i materialnych, wreszcie przy tej roli, jaką posiada kwestia ukraińska w dzisiejszym położeniu gospodarczym i politycznym świata, mogłoby być inaczej – nie ma za grosz wyobraźni”⁶⁷.

W jak ciężkim położeniu znalazła się dzisiaj Ukraina dotknięta tragedią wojny i zniszczeń, obrazuje wysokość nakładów poniesionych przez społeczność międzynarodową na jej walkę z Rosją. Zachodniej

w mniemaniu ukraińskich nacjonalistów są wrogami ich wrogów: Polaków i Rosjan”, W. Pawluczuk, *op.cit.*, s. 70. W okresie II RP ukraińscy nacjonałiści byli sponsorowani też przez ZSRR jako czynnik dezintegrujący Polskę.

⁶⁴ R. Dmowski, *Kwestia...*, s. 209.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 230.

⁶⁷ *Ibidem*.

Europie kończą się zapasy amunicji, Rosjanie dziennie zużywają w ostrzałach artyleryjskich nawet od 60 do 80 tys. pocisków (podczas wojny w Zatoce Perskiej USA zużyło w całej operacji 60 tys.), nie mówiąc o ostrzałach raketowych i bombardowaniach lotniczych. Obecne zniszczenia w tym kraju szacowane są nawet na jeden bilion dolarów. Ukraina stała się miejscem rozgrywki między mocarstwami, toczącej się tzw. *proxy war*, której wynik zadecyduje o globalnym układzie sił. Zgodnie z prognozami Dmowskiego ten dramat dotknął stosunkowo młody naród, który mimo posiadanej od przeszło 30 lat niepodległości nie zdążył jeszcze uporać się ze wszystkimi problemami dotyczącymi kwestii tożsamościowych, pamięci historycznej, ale również problemami natury politycznej, gospodarczej, prawnej (oligarchizacja życia politycznego i gospodarczego, gigantyczna korupcja, obca agentura). Ze względu na burzliwe i często tragiczne koleje losu Rusinów, którzy zorganizowali się w naród ukraiński, Ukrainie niestety nie udało się też w pełni ułożyć relacji ze wszystkimi sąsiadami. Trudna sytuacja ekonomiczna wygenerowała wybuch słusznego niezadowolenia społecznego, który doprowadził do zamachu stanu, co z kolei uruchomiło cały łańcuch wydarzeń składający się na trwający od 2014 r. konflikt z Rosją.

Na Ukrainie krzyżują się nie tylko światowe szlaki handlowe, ale również interesy geopolityczne. Niemcy zgodnie z założeniami tzw. Mitteleuropy (której realizację elastycznie dopasowują do bieżących uwarunkowań europejskich i światowych) chcą uzyskać dominację na terenie Europy Środkowo-Wschodniej, z kolei USA dzięki Ukrainie chcą nie tylko szachować Rosję, ale i sprzymierzoną z nimi w ramach NATO Turcję, zyskując równocześnie wyjście w rejon Bliskiego Wschodu, zaś potężne Chiny aspirujące do rangi światowego lidera patrzą na Ukrainę także z perspektywy swojego wielkiego projektu globalnego, jakim jest nowy Jedwabny Szlak znany obecnie pod nazwą *One Belt, One Road*. Aktywna na Ukrainie jest Turcja w jej rozgrywce z Rosją, wreszcie mniejsi aktorzy, jak Polska, która tradycyjnie wręcz dogmatycznie upatruje w Ukrainie jedynie sojusznika w oparciu się imperializmom Rosji i Niemiec, wypierając istnienie rozbieżnych interesów oraz silnych antypolskich resentymentów wschodniego sąsiada. To obrazuje złożoność sytuacji, którą można porównać do węzła gordyjskiego. Ukraina, choć toczy nierówną i wyniszczającą walkę z potęgą Federacji Rosyjskiej, która bynajmniej nie okazała się tak silna, za jaką chciała uchodzić, ale równocześnie nie tak słaba, jak chciano ją widzieć, odrzuca możliwość jakichkolwiek kompromisów i ustępstw terytorialnych, ale wbrew porównaniom do wojen punickich i wynikających z nich oczekiwanom sformułowanym przez prof. J. Hrycaka nic nie wskazuje na to, aby Mo-

skwa miała podzielić los Kartaginy. Nawet zakładając taki scenariusz, trzeba być świadomym jego negatywnych konsekwencji, wówczas bowiem cały potencjał Rosji przypadłby Chinom, czyniąc z nich potęgę na bezprecedensową skalę w historii świata, co byłoby kontrproduktywne do pierwotnych celów USA, które na Ukrainie chciały osłabić FR jako sojusznika ChRL. Nie zanoszą się również na oczekiwaną zmianę jakościową ustroju Rosji, która „zdemokratyzowana” miałaby ostatecznie wyrzec się ambicji imperialnych. W tych tragicznych i jakże trudnych okolicznościach tym bardziej powinno się zachować spokój umysłu, trzeźwość osądu, rozsądek i opanowanie, realizm polityczny, ale niewyżyty empatii, zbudowany na solidnym fundamencie wartości chrześcijańskich, jak ten cechujący refleksję polityczną Romana Dmowskiego.

Treść refleksji geopolitycznej Romana Dmowskiego dotycząca kwestii ukraińskiej, jej wysoki, wręcz profetyczny – choć o naukowym, a nie paranormalnym charakterze – stopień sprawdzalności dowodzi słuszności tezy, że dokonując analizy bieżących wydarzeń, szczególnie tych o wyjątkowym znaczeniu z punktu widzenia polskiej racji stanu, wciąż warto do Dmowskiego sięgać, Dmowskiego studiować, o Dmowskim mówić, lecz przede wszystkim Dmowskim myśleć.

Bibliografia

- Budzisz M., *Polsko-ukraińska kontrola nad Europą Wschodnią. Już teraz powinniśmy myśleć o różnych formach pogłębiania współpracy*, wPolityce.pl. <https://wpolityce.pl>, 12.11.2022 (15.09.2023).
- Chomyszyn G., *Dwa królestwa*, Kraków 2017.
- Chomyszyn G., *Problem ukraiński*, Kraków 2021.
- Dmowski R., *Świat powojenny i Polska*, Częstochowa 1937.
- Dmowski R., *Kościół, Naród i Państwo*, Krzeszowice 2002.
- Dmowski R., *Myśli nowoczesnego Polaka*, Krzeszowice 2008.
- Dobrowolski W., *Ruch Azowski. Ideologia, działalność i walka ukraińskich nacjonalistów*, Warszawa 2020.
- Doncow D., *Nacjonalizm*, Kraków 2008.
- Giertych J., *Nacjonalizm chrześcijański*, Krzeszowice 2004.
- Giertych J., *Dmowski jako pisarz polityczny [w:] O Romanie Dmowskim. Wybrane wspomnienia z prasy obozu narodowego z 1939 roku*, red. M. Andrzejczak, K. Dziuda, Krzeszowice 2011.
- Grott B., *Nacjonalizm chrześcijański*, Krzeszowice 2006.
- Gumilow L., *Od Rusi do Rosji*, Warszawa 2009.
- Hałajczuk B., *Nacja ponewolona ale derżawna (Naród zniewolony, ale jednak państwowy)*, Monachium 1953.
- Kawalec K., *Roman Dmowski*, Poznań 2016.
- Kempczyński L.S., *Ukraina – najwierniejsza córka Związku Sowieckiego [w:] Ukraina zbrodni*, Warszawa 2017.
- Kulińska L., *Martyrologia polskich dzieci na Kresach RP 1942–1945*, Kraków 2003.

- Kułakowski M., *Roman Dmowski w świetle listów i wspomnień*, Dębogóra 2014.
- Kwestia jedności Ukrainy w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2010.
- Mearsheimer J.J., *Przyczyny i konsekwencje wojny na Ukrainie* [w:] *Ukraina w ogniu – komu potrzebna jest ta wojna*, red. J. Engelgard, M. Piskorski, Warszawa 2022.
- Naumann F., *Mitteleuropa – nowy porządek w sercu Europy*, Warszawa 2022.
- Niklewska J., *Roman Dmowski. Droga do Polski*, Kraków 2016.
- Partacz C., *Banderyzm. Przyczyny zbrodni ludobójstwa SB-OUN i UPA w czasie II wojny światowej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem”, 2012, nr 4.
- Pawluczuk W., *Ukraina. Polityka i mistyka*, Kraków 1998.
- Poliszczuk W., *Ideologia nacjonalizmu ukraińskiego według Dmytra Doncowa*, Warszawa 1995.
- Poliszczuk W., *Pojęcie integralnego nacjonalizmu ukraińskiego*, Toronto 1997.
- Polska a niemiecka Mitteleuropa*, „Pro Fide Rege et Lege”, 2019, nr 2.
- Rossoliński-Liebe G., *Bandera. Faszyzm, ludobójstwo, kult. Życie i mit ukraińskiego nacjonalisty*, Warszawa 2018.
- Serczyk W.A., *Historia Ukrainy*, Wrocław 2009.
- Siemaszko W., Siemaszko E., *Ludobójstwo dokonane przez nacjonalistów ukraińskich na ludności polskiej Wołynia 1939–1945*, t. I i II, Warszawa 2000.
- Tomaszewski W., *Smutna gra Wołyniem*, „Najwyższy Czas”, 2023, nr 23–24.
- Wapiński R., *Roman Dmowski*, Lublin 1989.
- Wywiad z wicepremierem P. Glińskim, „Do rzeczy”, 2023, nr 29.
- Zapałowski A., *Ukraina i Europa Wschodnia. Geopolityczne wyzwania dla Polski i Rosji*, Częstochowa 2014.
- Zrozumieć Ukrainę. Historia mówiona – z J. Hrycakiem rozmawia I. Chruślińska*, Warszawa 2022.
- Zychowicz P., *Ukraińcy*, Poznań 2022.

Roman Dmowski on Ukraine – prophetic projection of political realism

Abstract

The main goal of this article is to analyze the theses of Roman Dmowski's geopolitical reflection relating to Ukraine. The author intends to demonstrate that Dmowski is exceptionally accurate in his observations regarding the Ukrainian nation and state and their impact on international security. It must be emphasized that even though 90 years have passed since the publication of the analyzed text, its theses are still valid. Looking at the tragic events beyond our eastern border and understanding the potential risk they generate in the regional and global aspect, it seems justified to study Dmowski's *Kwestia ukraińska* as a valuable source of knowledge about the causes of the ongoing conflict and its possible consequences.

Keywords: Roman Dmowski, Ukraine, Poland, Russia, geopolitics

Patrycja Bryczek-Wróbel*, Maciej Moszczyński**,
Wiesława Załoga***

ODPORNOŚĆ POLSKIEJ ŚWIADOMOŚCI SPOŁECZNEJ NA ROSYJSKĄ PROPAGANDĘ ROZPOWSZECHNIANĄ PRZEZ INTERNET W PIERWSZYCH MIESIĄCACH KONFLIKTU ZBROJNEGO ROSJA–UKRAINA

Streszczenie

W artykule opisano temat oddziaływania na świadomość społeczną w początkowej fazie konfliktu zbrojnego. Jako studium przypadku wykorzystano działania towarzyszące konfliktowi zbrojnemu między Federacją Rosyjską a Ukrainą, a obserwowaną populację stanowili internauci w Rzeczypospolitej Polskiej. Aby zbadać wpływ rosyjskiej dezinformacji na kształtowanie świadomości społecznej Polaków, wykorzystano dane z narzędzia Google Trends. Natomiast słowa kluczowe do analizy zostały predefiniowane ze wsparciem sztucznej inteligencji zaszytej w algorytmach Chat GPT-4. Efektem analizy jest wykazanie wysokiej odporności świadomości społecznej Polaków na próbę zmian jej pozytywnej postawy wobec pomocy humanitarnej i wojskowej dla walczącej Ukrainy w pierwszych dniach rosyjskiej inwazji w lutym 2022 roku.

Słowa kluczowe: świadomość społeczna, propaganda, *fake news*, dezinformacja

Wstęp

Utrzymanie ładu społecznego w społeczeństwie demokratycznym, w warunkach coraz większego różnicowania się społeczeństw ludzkich pod wpływem masowych migracji, konfliktu zbrojnego i wojny informacyjnej, stanowi poważne wyzwanie. Jednym z filarów niezbędnych dla zachowania stabilności społecznej jest zapewnienie jednostkom subiek-

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

** Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie, e-mail: maciej.moszczyński@wat.edu.pl, ORCID: 0000-0003-3005-263X.

*** Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie, e-mail: wieslawa.zaloga@wat.edu.pl, ORCID: 0000-0001-7758-0187.

tywnego poczucia bezpieczeństwa i wzajemnego zaufania społecznego¹. W tym celu istotne jest budowanie świadomości o przynależności do silnej i sprawnej wspólnoty, która w obliczu zagrożenia zagwarantuje odpowiednią reakcję i ochronę przed kryzysem², weźmie odpowiedzialność za byt i rozwój jej członków i zapewni warunki do budowy więzi społecznych pomiędzy jednostkami³. Szczególnie istotne jest kształtowanie spójnej świadomości społecznej tej wspólnoty. Czym jest owa świadomość? Według definicji słownikowej, świadomość jest to zdolność zdawania sobie sprawy w kategoriach pojęciowych z tego, co jest przedmiotem postrzegania, doznawania; to najwyższy poziom rozwoju psychicznego charakterystyczny dla człowieka⁴. Na świadomość jednostki wpływ mają aktualne i minione społeczne formy życia człowieka, a jej istnienie przejawia się zarówno w nośniku, jak i w podmiocie⁵.

Świadomość społeczna nie jest jednak wyłącznie sumą świadomości poszczególnych członków społeczności. Zdaniem filozofa i socjologa Émile Durkheima to byt samodzielny, wyposażony w cechy, których mogą być pozbawieni członkowie społeczeństwa⁶. Można ją zdefiniować jako ogół idei, poglądów, przekonań wspólnych dla całych grup, klas, społeczeństw, wyznaczony przez ich byt społeczny. W ujęciu Durkheima świadomość społeczna obejmuje treści i formy wyobrażeń dotyczące rzeczywistości zarówno materialnej, społecznej, jak i transcendentalnej, czyli całość poglądów naukowych, filozoficznych, ideologicznych, politycznych, prawnych, religijnych, etycznych, estetycznych, które składają się na sposób myślenia i kulturę umysłową danego społeczeństwa.

Socjolog Piotr Sztompka zauważa jeszcze jedną istotną cechę świadomości społecznej – nie jest ona wyłącznie dobrowolna. To realnie obowiązujące zasady, które są nie tylko wpajane, ale także egzekwowa-

¹ I. Zychowicz, E. Halista-Telus, *Poczucie bezpieczeństwa i zaufania społecznego w obliczu pandemii*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”, 2021, nr 43, s. 91–105; W. Pokruszyński, *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, „Kultura i Polityka”, 2009, nr 5, s. 175–188.

² P. Bryczek, *The State as a Subject and at the Same Time a Guarantor of Security* [w:] *Non-Military Aspects of Security in the European Union*, red. T. Szczurek, Warszawa 2014, s. 79–92.

³ J. Potlulski, *Emile Durkheim o państwie i polityce – socjologia Emile'a Durkheima i problemy transformacji społecznej*, „Miscellanea Anthropologica et Sociologica”, 2020, nr 21, s. 76–95.

⁴ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1981, t. III.

⁵ L. Ostasz, *Teoria świadomości i podświadomości*, Kraków 1996, s. 8.

⁶ *Durkheim Émile*, Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl> (7.07.2023); A. Karnat-Napieracz, *O świadomości jako socjologicznej kategorii teoriopoznawczej*, „Państwo i Społeczeństwo”, 2009, nr 2, s. 23–44.

ne przez społeczny nacisk⁷. Podobną zależność widzi Stanisław Ossowski, który stwierdza, że wypracowany zbiór pojęć, wyobrażeń, przekonań, ocen, typowy dla ludzi w pewnym środowisku, ulegać będzie wzmocnieniu, ponieważ postrzegamy go jako wspólny z innymi⁸. W takim ujęciu elementy świadomości społecznej będą miały istotny wpływ na sposób działania, a nawet myślenie członków danej zbiorowości, nawet mimo faktu, że świadomość społeczna nigdy nie istnieje w próżni, więc pojawia się na bazie istniejących w społeczeństwie struktur, które tworzą ludzie działający i myślący racjonalnie⁹.

Z definicji wynika zatem, że kształtowanie i wpływanie na świadomość społeczną będzie mieć istotny wpływ na działanie i procesy polityczne oraz decyzyjne danego społeczeństwa. Dlatego manipulacja świadomością społeczną narodu przez zewnętrznych aktorów może spowodować działanie wbrew własnym interesom. Dlatego w dalszej części artykułu autorzy postarają się udzielić odpowiedzi na pytanie: czy i w jakim stopniu świadomość społeczna jest podatna na zmianę w wyniku działań dezinformacyjnych i zewnętrznej, wrogiej propagandy w krótkim okresie. W tym celu autorzy przeprowadzą analizę działań Federacji Rosyjskiej w europejskiej sferze informacyjnej, podejmowanych w trakcie pierwszych 100 dni od agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 roku.

Metody badawcze

Aby odpowiedzieć na główne pytanie problemowe artykułu, do analizy wybrano wpływ rosyjskiej dezinformacji na społeczeństwo polskie. Ze względu na fakt, że istnieje w nim przekonanie o konieczności wspierania Ukrainy (jest to korzystne geopolitycznie dla Polski), ale relacje polsko-ukraińskie są naznaczone trudnym dziedzictwem historycznym¹⁰, polska przestrzeń informacyjna wydaje się podatnym gruntem na wywieranie wpływów.

⁷ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002, s. 656.

⁸ E. Mokrzycki, *Ossowski's Conception of the Social Sciences*, „The Polish Sociological Bulletin”, 1974, nr 29, s. 27–32.

⁹ S. Kozyr-Kowalski, *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Poznań 1999.

¹⁰ S. Jasińska, *Wojna w Ukrainie szansą na pożegnanie hegemonii Stanów Zjednoczonych?*, „Alcumena. Pismo Interdyscyplinarne”, 2022, nr 2, s. 47–55; W. Możgin, *Ukraina jako pole rywalizacji Rosji z Zachodem*, „Przegląd Geopolityczny”, 2023, nr 44, s. 71–85; M. Siekierka, *Pamięć polityczna a pamięć społeczna w kształtowaniu się relacji polsko-ukraińskich po 1991 r.*, „Przegląd Zachodni”, 2014, nr 2, s. 241–254.

Do przeprowadzania analizy, w pierwszym etapie, wykorzystano narzędzia i dane typowe dla nauk o bezpieczeństwie, m.in. kwerendy danych z roczników statystycznych i innych źródeł danych statystycznych oraz kwerendy literatury naukowej w zakresie przedmiotu badań, głównie według bazy: Web of Science i Scopus. Druga faza badawcza polegała na wykorzystaniu algorytmów sztucznej inteligencji zaszytych w narzędziu organizacji OpenAI, będącym zaprogramowanym modelem językowym wytrenowanym na dużych internetowych zbiorach danych: Generative Pre-trained Transformer 4 (Chat GPT-4)¹¹. Celem użycia GPT-4 było uzyskanie syntezy różnorodnych kontekstów z możliwie szerokiego spektrum danych internetowych dotyczących najtrudniejszych obszarów relacji pomiędzy społeczeństwami polskim i ukraińskim. Wstępnie wytypowane obszary tematyczne i związane z nimi „słowa klucze” miały pełnić w dalszym etapie rolę „wskaźników” potencjalnych tematów – punktów zapalnych.

Faza trzecia badania polegała na zweryfikowaniu skuteczności działań dezinformacyjnych poprzez sprawdzanie zestawów słów kluczowych, które wpisywali internauci w wyszukiwarce Google. Wykorzystano do tego narzędzie „Google Trends”, umożliwiające śledzenie popularności określonych słów kluczowych lub fraz w określonym czasie i regionie geograficznym¹².

Wyniki i dyskusja

Badanie zmiany wyuczonych postaw i wartości zapisanych w „świadomości społecznej” jest zadaniem potencjalnie mierzalnym. Należy jednak dobrze zdefiniować parametry obserwacji obiektu. Dlatego w niniejszym artykule zawężono obserwację do świadomości społecznej Polaków, natomiast ze względu na specyfikę działań dezinformacyjnych analizowanymi bodźcami oddziaływania były media internetowe.

Aby rozstrzygnąć, czy działania rosyjskiej propagandy były skuteczne, zastosowano miernik oddziaływania w postaci częstości wpisywania danego hasła w wyszukiwarce internetowej, skorelowany w czasie z okresem wystąpienia nasilonego oddziaływania propagandy. Założono, że działania dezinformacyjne były skuteczne wówczas, gdy ich odbiorcy zainteresowali się propagowanymi treściami na tyle, aby dalej zgłębiać ich tematykę. Oznacza to wystąpienie dodatniej korelacji pomiędzy datą działań dezinformacyjnych a aktywnością internautów w wyszukiwar-

¹¹ OpenAI Collective Work GPT-4 Technical Report, Cornell University, <https://arxiv.org> (2.09.2023); OpenAi GPT-4, The Verge, <https://www.theverge.com> (2.09.2023).

¹² M. Kuchta, *Najpopularniejsze wyszukiwarki internetowe*, KS, <https://ks.pl> (2.09.2023).

kach internetowych dotyczącą danego tematu. Mając jednak na względzie, że dotarcie dezinformacji do internautów nie musi oznaczać automatycznej zmiany ich świadomości społecznej (tak jak czytanie albo szukanie w Internecie informacji o Marksie i Engelsie nie uczyni nas automatycznie socjalistami), autorzy skonfrontowali wzrost ilości zapytań odnoszących się do badanych haseł z wybranymi komunikatami z badań CBOS, które cyklicznie analizowały stosunek mieszkańców Polski wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę w 2022 roku.

Badanie bodźców oddziaływania dezinformacji i propagandy

Kształtowanie zbiorowej świadomości jest złożonym procesem i przejawia się pod postacią różnych głosów i opinii w społeczeństwie¹³. Oznacza to, że postawy i uczucia ludzi wobec siebie nawzajem są wieloaspektowe, zależne od osobistych doświadczeń, narracji historycznych i kontekstów społeczno-politycznych. Trudno wybrać jeden najważniejszy aspekt, który buduje świadomość społeczną polskich internautów wobec Ukraińców.

Aby uniknąć stronniczości, przeprowadzono rozmowę z algorytmem sztucznej inteligencji CHAT GPT 4 udzielającym odpowiedzi na podstawie wyuczonych danych pobranych z Internetu, których zasięg sięga końca 2022 roku. Algorytm otrzymał pytanie: Jak Polacy postrzegają Ukraińców? W odpowiedzi wytypował następujące obszary wpływające na postrzeganie Ukraińców przez Polaków:

- Historia – wyjaśniając, że Polacy i Ukraińcy mają skomplikowaną historię ze szczególnym uwzględnieniem II wojny światowej, kiedy doszło do tragicznych wydarzeń, takich jak rzeź wołyńska.
- Zbliżenie po 2014 roku – spowodowane aneksją Krymu w 2014 roku, która spotkała się z jednoznacznym potępieniem ze strony Polski i wyrazami solidarności z Ukraińcami wielu osób w Polsce.
- Praca zarobkowa i migracja – lawinowy wzrost liczby pracowników z Ukrainy sprawił, że Polacy zaczęli postrzegać Ukraińców jako pracowitych i chętnych do integracji.
- Kultura i tradycja – algorytm zauważył, że istnieje wiele podobieństw kulturowych i tradycyjnych między Polską a Ukrainą. Muzyka, taniec, kuchnia – w wielu aspektach oba narody mają wspólne korzenie, co może budować mosty zrozumienia.
- Polityka – związek Ukrainy z Unią Europejską, NATO oraz stosunki z Rosją są tematami często omawianymi w Polsce. Polski rząd i większość społeczeństwa popiera aspiracje euroatlantyckie Ukrainy.

¹³ M. Goldberg, *Social conscience. The ability to reflect on deeply-held opinions about social justice and sustainability*, University of Brighton, <http://brighton.ac.uk> (2.09.2023).

- Edukacja i młodzież – w odniesieniu do współpracy edukacyjnej, wymiany studenckiej oraz programów dla młodzieży, które sprzyjają budowaniu pozytywnego wizerunku i zrozumienia między oboma narodami.

Bazując na analizie źródeł zajmujących się *fact-checkingiem* oraz portali śledzących dezinformację, wytypowane zostały dwa obszary (z wyżej wymienionych), które w tamtym okresie były szczególnie eksploatowane przez rosyjską dezinformację, tj. historia oraz praca i migracja¹⁴. Następnie wytypowano trzy zestawy słów kluczowych odnoszące się do wskazanych obszarów, które posłużyły do dalszej analizy w narzędziu Google Trends. Każdy zestaw zawierał kilka słów o podobnym znaczeniu, ponieważ internauci mogli wykorzystać różne słowa do wyszukiwania tych samych treści.

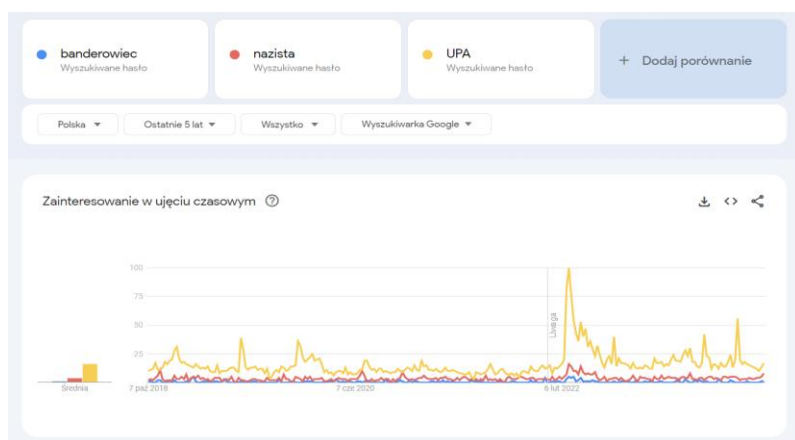
Zestaw pierwszy dotyczył postrzegania narodu ukraińskiego, rządu i ukraińskiego wojska przez Polaków. Zawierał on pojawiające się w materiałach dezinformacyjnych stwierdzenia, w których określano Ukraińców jako „banderowców” i „nazistów”, a także słowo ściśle związane z banderowcami, czyli „UPA”. Należy wyjaśnić, że w Polsce określenie „banderowcy” ma wydźwięk pejoratywny, powiązany z pamięcią o zbrodniarzach, którzy uczestniczyli w ludobójstwie Polaków na Wołyniu i w Małopolsce¹⁵. W propagandzie ZSRR określenie „banderowiec” było również wykorzystywane, aby pokazać brutalność ukraińskiego ruchu nacjonalistycznego. Skrót „UPA” rozwija się natomiast jako Ukraińska Powstańcza Armia, czyli zbrojne ramię OUN-B, które odpowiada za masowe mordy ludności polskiej w latach 1943–1944. Trzecie słowo, „nazista”, zostało wybrane nie przez przypadek, ale ze względu na to, że w początkowych dniach konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w materiałach dezinformacyjnych szczególnie często pojawiało się twierdzenie, że większość Ukraińców i ukraińskich żołnierzy to naziści¹⁶.

Sprawdzenie słów kluczy pokazuje wzrost zapytań dla każdego ze słów kluczowych, co dowodzi, że polscy internauci zwiększyli swoje zainteresowanie poszukiwaniem tych pojęć (szczególnie w okresie od 27 lutego do 5 marca).

¹⁴ *Report a Ukraine-Related Disinformation Tsunami Hit Europe In March*, European Digital Media Observatory, <https://edmo.eu> (2.09.2023); *Targets Of Ukraine-Related Disinformation Become Clearer In April*, European Digital Media Observatory, <https://edmo.eu> (2.09.2023); *Disinformation narratives about the war in Ukraine*, European Digital Media Observatory, <https://edmo.eu> (2.09.2023).

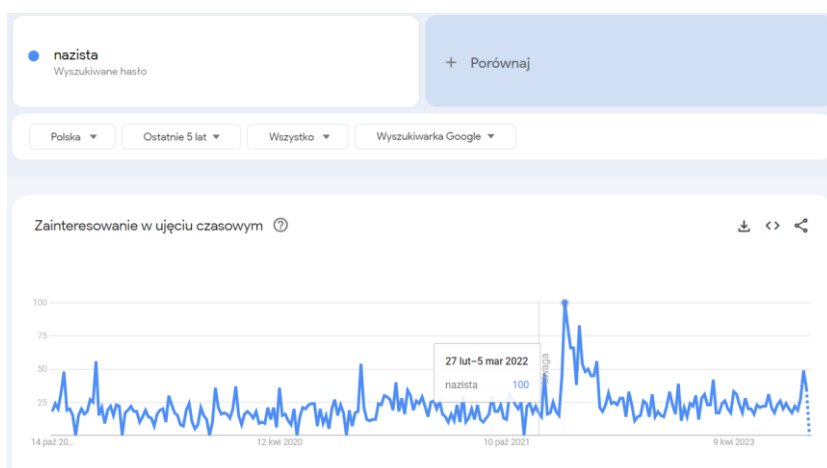
¹⁵ G. Motyka, D. Libionka, *Antypolska akcja OUN-UPA 1943–1944. Fakty i interpretacje*, Lublin 2002, t. 4, s. 41.

¹⁶ *Report a Ukraine-Related...*

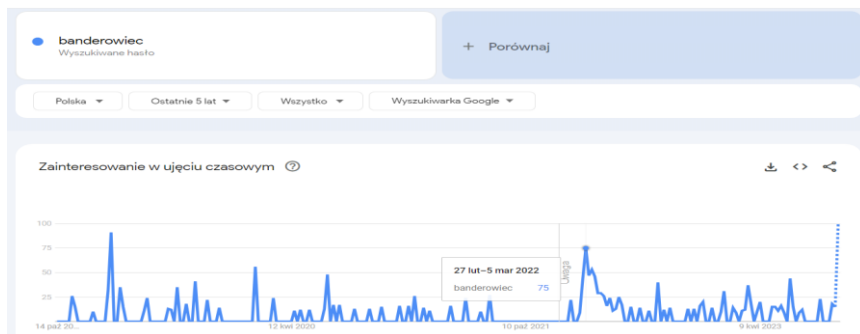


Rys. 1. Trendy Google dla słów *banderowiec*, *nazista*, *UPA*

Największym zainteresowaniem internautów cieszyło się hasło „UPA”. Jednak rozbicie zestawienia na każde hasło osobno pokazuje, że zapytania dla haseł „banderowiec” i „nazista” również przebiły 5-letnie trendy w wyszukiwaniu danego hasła. W przypadku haseł „nazista” i „UPA” ilość zapytań w wyszukiwarce Google w okresie pomiędzy 27 lutego a 5 marca była najwyższa dla obu haseł w całym badanym pięcioletnim okresie. Natomiast dla hasła „banderowiec” osiągnęła drugi najwyższy wynik. Można więc stwierdzić, że działania dezinformacyjne dotarły do internautów i były na tyle absorbujące, że skłoniły część z nich do zgłębiania pojęć dostarczonych przez kanały dezinformacji.

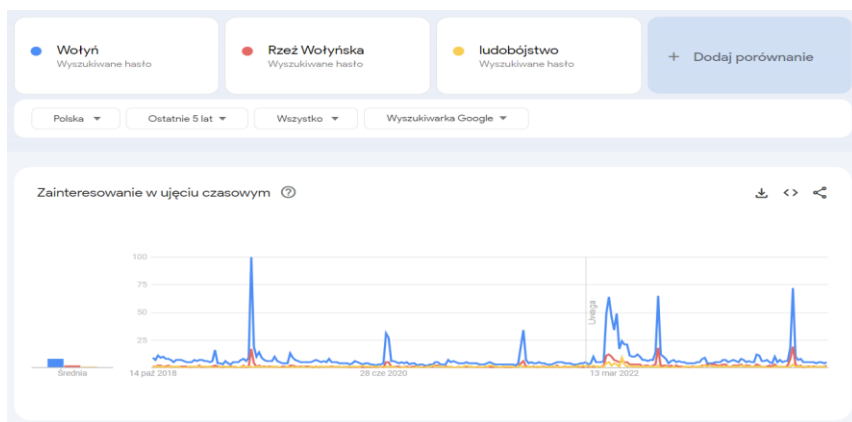


Rys. 2. Trendy Google dla słowa *nazista*



Rys. 3. Trendy Google dla słowa **banderowiec**

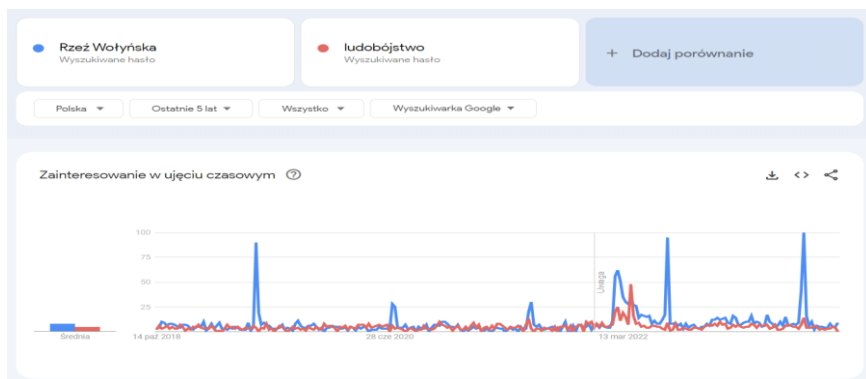
Kolejny zestaw słów kluczowych został wybrany na podstawie jednego z głównych obszarów niezgody w najnowszych stosunkach polsko-ukraińskich, tj. akcji UPA na Wołyniu, która miała na celu wyeliminowanie z regionu całej polskojęzycznej ludności. Rzeź wołyńska miała miejsce w latach 1943–1944 i było to zabójstwo Polaków dokonane przez ukraińskich nacjonalistów. Jest to temat, który budzi wiele emocji i kontrowersji zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie, dlatego zainteresowanie nim może różnić się w zależności od regionu i perspektywy historycznej. Do wybuchu wojny na Ukrainie internauci interesowali się tym wydarzeniem przede wszystkim w czasie głównych obchodów rocznicy ludobójstwa Polaków, tj. w lipcu, co jest widoczne na rys. 4.



Rys. 4. Trendy Google dla słów: **Wołyń, rzeź wołyńska, ludobójstwo**

Wraz z otwartym konfliktem na wschodnich obszarach Ukrainy i wzmożonej pomocy udzielanej przez Polaków w stosunku do uchodźców, zainteresowanie rzezią Polaków na Wołyniu znacząco wzrosło. Do sprawdzenia, czy bolesny temat Wołynia został przywrócony w świadomości polskich internautów, wykorzystano następujące hasła: Wołyń, rzeź wołyńska i ludobójstwo.

Wyniki pokazują, że w ciągu pierwszych tygodni zarówno ilość zapytań dla haseł „Wołyń” i „rzeź wołyńska” wzrosła. Interesujące są wyniki dotyczące hasła „ludobójstwo”. Widoczne jest przebicie średniego trendu dla tego hasła po 24 lutego, ale najwyższy odczyt wystąpił w okresie od 3 do 9 kwietnia, co mogło mieć związek z odkryciem zbrodni rosyjskich żołnierzy w Buczy, która w przestrzeni informacyjnej była określana jako ludobójstwo¹⁷.

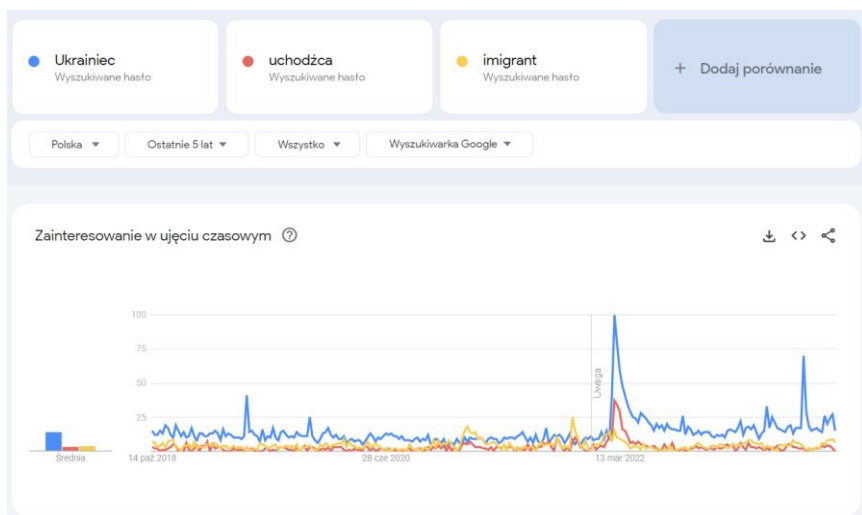


Rys. 5. Trendy Google dla słów rzeź wołyńska, ludobójstwo

Trzeci zestaw haseł został wybrany dla sprawdzenia aktywności internautów dotyczącej uchodźców z Ukrainy. Wytypowane zostały następujące hasła: „Ukrainiec”, „uchodźca” oraz „imigrant”.

Na rys. 6 widać, że w badanym okresie zdecydowanie wzrosła ilość zapytań zarówno dla haseł „Ukrainiec”, jak i „uchodźca”, osiągając 5-letnie maksimum w wynikach wyszukiwania w okresie od 27 lutego do 5 marca. Wzrost widoczny jest również dla hasła „imigrant”, jednak nie jest to najwyższy wynik w badanym okresie. Może to oznaczać, że w Polsce pojęcie imigranta mocniej kojarzy się z zajściami podczas kryzysu migracyjnego na granicy z Białorusią w 2021 roku.

¹⁷ S. Zaręba, M. Piechowska, *Masakra w Buczy. Rosyjskie zbrodnie na Kijowszczyźnie*, PISM, <https://pism.pl> (2.11.2023).



Rys. 6. Trendy Google dla słów: Ukrainiec, uchodźca, imigrant

Analiza wybranych słów kluczowych pokazuje widoczny wzrost dotyczący sprawdzanych haseł szczególnie w ciągu pierwszych 30 dni konfliktu, co może wskazywać na wpływ rosyjskiej dezinformacji na polską przestrzeń informacyjną. Pozostaje jednak wciąż pytanie: Czy te działania przełożyły się na stosunek społeczeństwa polskiego do Ukraińców? Aby je rozstrzygnąć, autorzy skonfrontowali wyniki z narzędzia Google Trends z badaniami prowadzonymi przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS).

Kształtowanie świadomości społecznej w obliczu wojny

Piotr Sztompka w swoich pracach nazwał świadomość społeczną „kulturą idealną”, ponieważ większość ludzkich działań kształtuje kultura wzorów dostarczająca wierzeń, przekonań i poglądów. Ponadto to również kultura dysponuje narzędziem, jakim jest język, bez którego formułowanie myśli i wniosków nie byłoby możliwe. Dlatego świadomość społeczna przybiera różne przejawy i formy¹⁸.

Pierwsza forma to myślenie zdroworozsądkowe, czyli powszechne w danej zbiorowości intuicyjne, wewnętrzne przeświadczenia, zapisy różnych doświadczeń, przesady często pochopne lub jednostronne, nie-

¹⁸ P. Sztompka, *op.cit.*, s. 295.

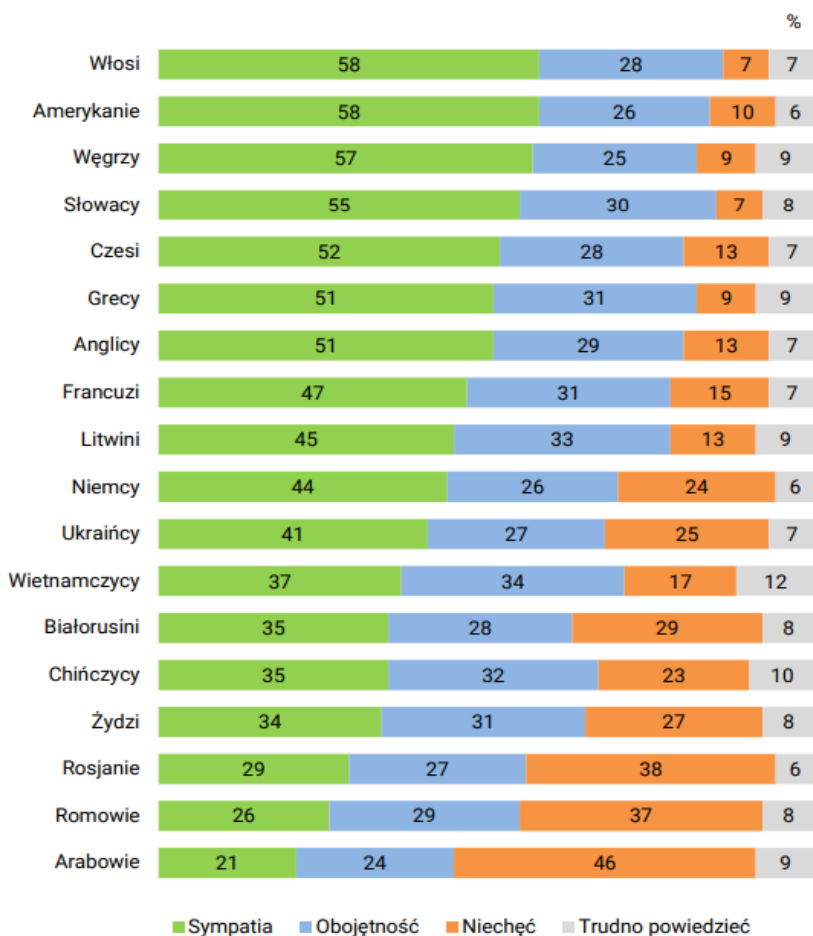
podlegające weryfikacji. Druga forma to sfera *sacrum*, czyli idee i wyobrażenia o świecie ponadnaturalnym, sprawach ostatecznych, życiu po śmierci. Trzeci składnik świadomości społecznej to ideologie, czyli zbiory, systemy idei, które służą wspieraniu, uzasadnianiu i legitymizacji pewnych interesów grupowych lub utwierdzają grupową tożsamość. Czwarty składnik świadomości społecznej to opinia publiczna, czyli całość poglądów na sprawy wspólne dla danej zbiorowości, np. ekonomiczne, polityczne, społeczne, kształtowana za pomocą mediów: prasy, telewizji, Internetu. Wiedza naukowa stanowi kolejny obszar świadomości społecznej, który podlega obowiązkowej weryfikacji w kategoriach prawdy i fałszu za pomocą odpowiednich metod badawczych. Ostatni dział świadomości społecznej stanowi twórczość artystyczna pod postacią sztuki, literatury czy muzyki.

Analiza wskazanych obszarów świadomości pokazuje, że działania wrogiej dezinformacji i propagandy w pierwszej fazie konfliktu zbrojnego najsilniej powinny oddziaływać na opinię publiczną, ponieważ jest kształtowana za pomocą mediów, ze szczególnym uwzględnieniem Internetu. Aby zweryfikować skuteczność wpływu rosyjskiej dezinformacji na polską opinię publiczną, wykorzystano wybrane komunikaty z badań opinii publicznej prowadzonych przez CBOS w okresie od stycznia do maja 2022 roku¹⁹.

Pierwsze poddane analizie badanie pt. „Stosunek do innych narodów” dotyczyło sympatii i antypatii Polaków do innych narodów, zostało przeprowadzone w dniach od 3 do 13 stycznia, a więc przed inwazją zbrojną Rosji na Ukrainę w 2022 roku. W badaniu 41% respondentów wyraziło swoją sympatię do narodu ukraińskiego, 27% obojętność, 25% niechęć, a 9% nie potrafiło wyrazić opinii. Ukraińcy zajęli dopiero 11. miejsce wśród badanych narodów. Można więc stwierdzić, że tuż przed wybuchem kolejnej wojny na wschodzie wśród Polaków przeważało pozytywne nastawienie do Ukraińców (41% ocen pozytywnych wobec 25% ocen negatywnych). Dla porównania tylko 29% osób miało pozytywny stosunek do Rosjan wobec 38% ocen negatywnych.

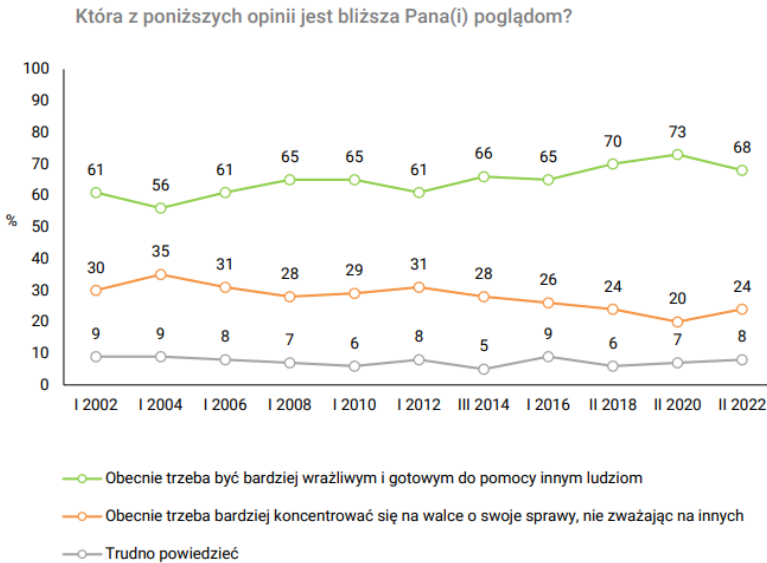
¹⁹ M. Feliksiak, *Polacy wobec uchodźców z Ukrainy. Komunikat badań CBOS*, Warszawa 2022; M. Omyła-Rudzka, *Stosunek do innych narodów. Komunikat badań CBOS*, Warszawa 2022, s. 12; M. Feliksiak, B. Roguska, *Polacy wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Komunikat badań CBOS*, Warszawa 2022, s. 14; A. Cybulska, *Polacy o altruizmie przed falą migracji z Ukrainy. Komunikat badań CBOS*, Warszawa 2022, s. 8; B. Roguska, *Polacy o wsparciu dla walczącej Ukrainy. Komunikat badań CBOS*, Warszawa 2022, s. 10.

Jak by Pan(i) określił(a) swój stosunek do innych narodów?



Rys. 7. Badanie CBOS nr 21/2022 „Stosunek do innych narodów”

Drugim analizowanym badaniem, które miało posłużyć do oceny nastrojów Polaków względem uchodźców przed wybuchem wojny, było badanie pt. „Polacy o altruizmie przed falą migracji z Ukrainy”. Zostało przeprowadzone od 31 stycznia do 10 lutego, a więc przed wybuchem wojny i nadejściem fali wojennych uchodźców z Ukrainy. Z badania wynika, że w polskim społeczeństwie przeważały oceny altruistyczne, a w 2022 roku 68% respondentów uznało, że należy być wrażliwym i gotowym do pomocy innym ludziom.

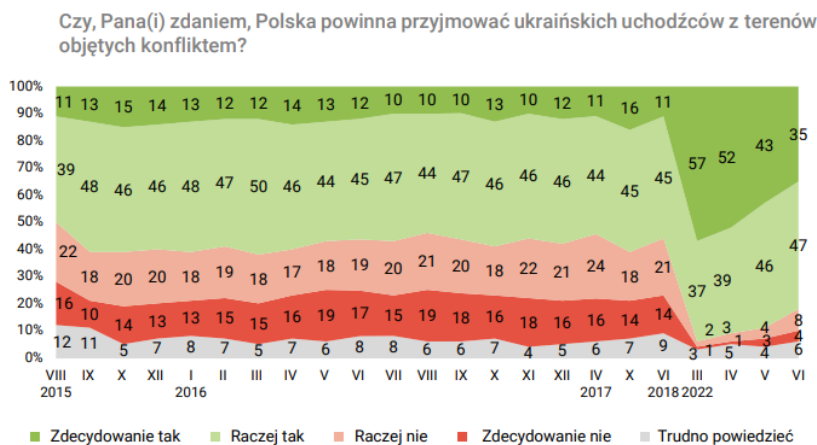


Rys 8. Badanie CBOS nr 43/2022: „Polacy o altruizmie przed falą migracji z Ukrainy”

W kolejnej fazie analizy autorzy skupili się na badaniach dotyczących akceptacji pomocy ukraińskim uchodźcom. Aby odnieść się do badanego w Google Trends okresu pierwszych 100 dni konfliktu, prześledzono badania CBOS przeprowadzone w okresie od 24 lutego do 9 czerwca, a w niektórych przypadkach rozszerzono analizę o późniejsze badania w celu skonfrontowania wcześniejszych wyników i dokonania głębszej analizy. Do tej analizy wytypowano badania o numerach 38/2022: „Polacy wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę”; 54/2022: „Polacy w wsparciu dla walczącej Ukrainy”; 62/2022: „Polacy wobec uchodźców z Ukrainy”; 73/2022: „Polacy wobec wojny na Ukrainie”; 86/2022: „Polacy w obliczu wojny na Ukrainie” oraz 33/2023: „Stosunek do innych narodów rok po wybuchu wojny na Ukrainie”, ze względu na ich zgodność z treścią problemu badawczego podjętego w artykule.

Z przeanalizowanych badań szczególnie użyteczne dla analizy zmian w opinii publicznej (będącej elementem świadomości społecznej) Polaków było pytanie o treści: „Czy, Pana(i) zdaniem, Polska powinna przyjmować ukraińskich uchodźców z terenów objętych konfliktem?”, z jednej strony dlatego, że pytanie to pozwala ocenić nastroje wobec Ukraińców, a z drugiej strony, stosunek do azylantów z Ukrainy jest

monitorowany od 2015 roku, dlatego można z niego odczytać zmiany zachodzące w pierwszych 100 dniach konfliktu.



Rys. 9. Badanie CBOS nr 86/2022: „Polacy w obliczu wojny na Ukrainie”

Na przedstawionym w badaniu CBOS wykresie obrazującym wyniki widać, że w momencie rozpoczęcia wojny rosyjsko-ukraińskiej Polacy wyrażali najwyższe poparcie dla przyjmowania ukraińskich uchodźców od 2015 roku. W badaniu tym postawę sprzyjającą przyjmowaniu uchodźcom (suma odpowiedzi: „zdecydowanie tak” i „raczej tak”) wyraziło aż 94% respondentów, co widoczne było w początkowym okresie wojny, kiedy to Polacy wykazali się niesamowitą solidarnością z Ukrainą, przyjmując tylko w okresie marzec–kwiecień około 1 mln uchodźców z Ukrainy. Inicjatywa niesienia pomocy w dużej mierze miała charakter oddolny i była prowadzona przez wolontariuszy działających na rzecz organizacji pozarządowych²⁰.

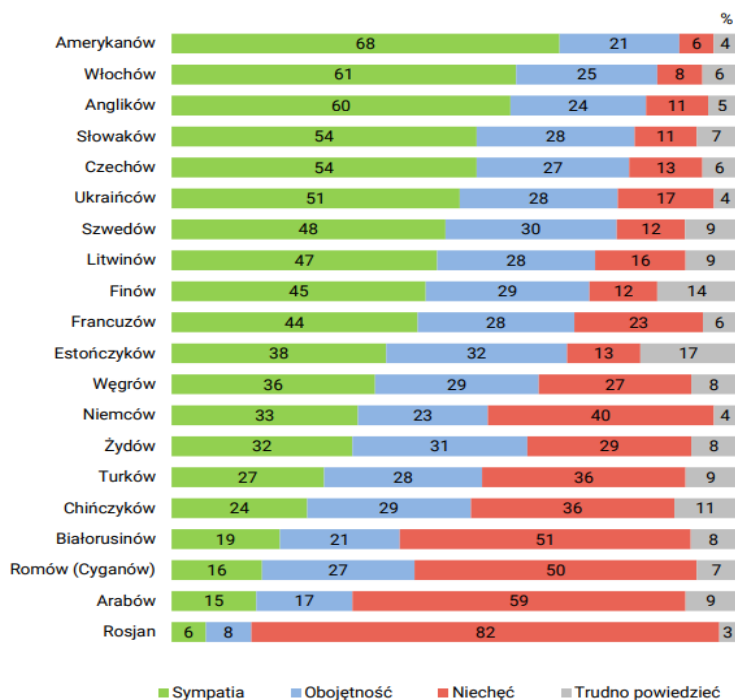
W kolejnych miesiącach poparcie zaczęło systematycznie spadać, jednak wciąż pozostawało stosunkowo wysokie (82% ogółu respondentów w czerwcu wciąż popierało przyjmowanie uchodźców), biorąc pod uwagę skalę pomocy udzieloną Ukraincom przez polskie społeczeństwo. Wynik ten wskazuje na minimalny wpływ rosyjskiej dezinformacji na życzliwość wobec przyjmowania pomocy i niesienia pomocy Ukraincom w początkowym okresie konfliktu. Potwierdza to również badanie CBOS pt. „Stosunek do innych narodów rok po wybuchu wojny na Ukrainie” przeprowadzone niemal rok po rozpoczęciu konfliktu, które pokazało

²⁰ S. Wilk, *Mobilizacja społeczna w sytuacji powodzi w Polsce i pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy. Studium porównawcze*, „Praca Socjalna”, 2023, nr 38, s. 59–83.

zdecydowaną poprawę w postrzeganiu w Polsce Ukraińców. Awansowali oni z 11. na 7. miejsce w rankingu badanych narodów, a nasz stosunek do nich poprawił się (51% ocen pozytywnych wobec 17% ocen negatywnych, co oznacza wzrost sympatii o 10 punktów procentowych i spadek ocen negatywnych o 7 punktów procentowych).

Analiza danych statystycznych CBOS nie wykazała istotnego negatywnego wpływu pojawiających się w początkowej fazie wojny Rosji z Ukrainą informacji szkalujących Ukraińców na polskie postawy wobec uchodźców i pomagania Ukrainie. Co więcej, w okresie szczytowej ilości zainteresowania internautów takimi hasłami, jak „naziści”, „banderowcy” czy „rzeź wołyńska” (tj. pomiędzy 27 lutego a 5 marca) postrzeganie Ukraińców w świadomości społecznej było bardzo dobre, lepsze niż przed wybuchem wojny. Na podstawie tej analizy można stwierdzić, że świadomość społeczna Polaków w obliczu agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 roku nie została zmanipulowana za pomocą propagandy i dezinformacji ze strony Federacji Rosyjskiej.

Jaki jest Pan(i) stosunek do:



Rys. 10. Badanie CBOS nr 33/2023: „Stosunek do innych narodów rok po wybuchu wojny na Ukrainie”

Zakończenie

W artykule zaprezentowano wpływ działań prorosyjskiej dezinformacji i propagandy na kształtowanie opinii publicznej w trakcie pierwszych 100 dni po rozpoczęciu pełnowymiarowej inwazji Rosji na Ukrainę (od 24 lutego 2022 roku). Wykazano, że w tym okresie wzrosło w Polsce zainteresowanie tematami inspirowanymi przez rosyjską dezinformację i propagandę, jak np.: nazista, banderowiec, UPA, rzeź wołyńska, Wołyń, Ukrainiec albo imigrant, osiągając swój najwyższy poziom w ciągu 5 analizowanych lat, co oznacza, że rosyjska dezinformacja dotarła do polskich internautów.

Jednakże wyniki badań opinii społecznej Polaków z tego okresu, przeprowadzonych przez CBOS, pokazują, że działania te nie były w stanie zmienić polskiej świadomości społecznej dotyczącej Ukraińców. W pierwszych 100 dniach wojny nasze pozytywne nastawienie do Ukraińców nie tylko nie pogorszyło się, ale uległo wzmocnieniu. Może to oznaczać, że w krótkim okresie nie da się zmanipulować świadomości społecznej. Widać zatem, że świadomość społeczna może stanowić silną barierę przed działaniami zewnętrznych podmiotów. Dlatego warto budować ją w sposób odpowiedzialny, bazując na edukacji nie tylko dzieci i młodzieży, lecz również osób dorosłych. Edukacja ta powinna mieć przede wszystkim charakter interdyscyplinarny, a co ważniejsze, międzygeneracyjny²¹, dzięki czemu świadomość społeczna będzie spójna i wolna od uprzedzeń albo szkodliwych uproszczeń.

Bibliografia

- Bryczek P., *The State as a Subject and at the Same Time a Guarantor of Security* [w:] *Non-Military Aspects of Security in the European Union*, red. T. Szczurek, Warszawa 2014.
- Cybulska A., *Polacy o altruizmie przed falą migracji z Ukrainy. Komunikat badań CBOS*, Warszawa 2022.
- Disinformation narratives about the war in Ukraine*, European Digital Media Observatory, <https://edmo.eu> (2.09.2023).
- Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl> (7.07.2023).
- Feliksiak M., *Polacy wobec uchodźców z Ukrainy. Komunikat badań CBOS*, Warszawa 2022.
- Feliksiak M., Roguska B., *Polacy wobec rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Komunikat badań CBOS*, Warszawa 2022.

²¹ A. Hłobil, *Ecological Education for Sustainable Development—Theory and Practice*, „Problems of Sustainable Development”, 2010, nr 5, s. 87–94.

- Hłobił A., *Ecological Education for Sustainable Development – Theory and Practise*, “Problems of Sustainable Development”, 2010, nr 5.
- Jasińska S., *Wojna w Ukrainie szansą na pożegnanie hegemonii Stanów Zjednoczonych?*, „Alcumena. Pismo Interdyscyplinarne”, 2022, nr 2.
- Karnat-Napieracz A., *O świadomości jako socjologicznej kategorii teoriopoznawczej*, „Państwo i Społeczeństwo”, 2009, nr 2.
- Konończuk W., *Imperialny maksymalizm Rosji kontra upór Ukrainy [w:] Rok wojny w analizach Ośrodka Studiów Wschodnich*, red. A. Eberhardt, T. Iwański, T. Konończuk, Warszawa 2023.
- Kozyr-Kowalski S., *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Poznań 1999.
- Kuchta M., *Najpopularniejsze wyszukiwarki internetowe*, KS, <https://ks.pl> (2.09.2023).
- Mokrzycki E., *Ossowski's Conception of the Social Sciences*, „The Polish Sociological Bulletin”, 1974, nr 29.
- Motyka G., Libionka D., *Antypolska akcja OUN–UPA 1943–1944. Fakty i interpretacje*, Lublin 2002.
- Możgin W., *Ukraina jako pole rywalizacji Rosji z Zachodem*, „Przegląd Geopolityczny”, 2023, nr 44.
- Omyła-Rudzka M., *Stosunek do innych narodów. Komunikat badań CBOS*, Warszawa 2022.
- Omyła-Rudzka M., *Stosunek do innych narodów rok po wybuchu wojny na Ukrainie*, CBOS, Warszawa 2023.
- OpenAI Collective Work GPT-4 Technical Report*, Cornell University, <https://arxiv.org> (2.09.2023).
- OpenAi GPT-4*, The Verge, <https://www.theverge.com> (2.09.2023).
- Ostasz L., *Teoria świadomości i podświadomości*, Kraków 1996.
- Pokruszyński W., *Współczesne bezpieczeństwo narodowe*, „Kultura i Polityka”, 2009, nr 5.
- Potlulski J., *Emile Durkheim o państwie i polityce – socjologia Emile'a Durkheima i problemy transformacji społecznej*, „Miscellanea Anthropologica et Sociologica”, 2020, nr 21.
- Report a Ukraine-Related Disinformation Tsunami Hit Europe In March*, European Digital Media Observatory, <https://edmo.eu> (2.09.2023).
- Roguska B., *Polacy o wsparciu dla walczącej Ukrainy. Komunikat badań CBOS*, Warszawa 2022.
- Siekierka M., *Pamięć polityczna a pamięć społeczna w kształtowaniu się relacji polsko-ukraińskich po 1991 r.*, „Przegląd Zachodni”, 2014, nr 2.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2002.
- Targets Of Ukraine-Related Disinformation Become Clearer In April*, European Digital Media Observatory, <https://edmo.eu> (2.09.2023).
- Wilk S., *Mobilizacja społeczna w sytuacji powodzi w Polsce i pomocy uchodźcom wojennym z Ukrainy. Studium porównawcze*, „Praca Socjalna”, 2023, nr 38.
- Zaręba S., Piechowska M., *Masakra w Buczy. Rosyjskie zbrodnie na Kijowszczyźnie*, PISM, <https://pism.pl> (2.11.2023).
- Zychowicz I., Halista-Telus E., *Poczucie bezpieczeństwa i zaufania społecznego w obliczu pandemii*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”, 2021, nr 43, s. 91–105. DOI 10.48269/2451-0718-btip-2021-2-005.

The Resilience of Polish Social Consciousness to Russian Propaganda Disseminated via the Internet in the First Months of the Russia-Ukraine Armed Conflict

Abstract

The article describes the contemporary mechanisms of shaping social awareness in the initial phase of an armed conflict. The analysis has been narrowed down to one of the critical areas of influence on public awareness, i.e., the impact through the mass media – particularly the Internet. As a case study, the activities related to the armed conflict between the Russian Federation and Ukraine were utilized, and the observed population consisted of Internet users in the Republic of Poland. The results were based on publicly available data from the Google Trends tool. In addition, the keywords entered into this database were predefined with the assistance of artificial intelligence tools embedded in Chat GPT-4 algorithms. The result of this analysis demonstrates the high resilience of the social awareness of Poles to the attempt to change its positive attitude towards humanitarian and military aid for fighting Ukraine in the first days of the Russian invasion in February 2022.

Keywords: social awareness, propaganda; fake news, disinformation

Piotr Burgoński*

ROLA WŁADZY USTAWODAWCZEJ I SĄDOWNICZEJ UNII EUROPEJSKIEJ W KSZTAŁTOWANIU POLITYKI PRAW PODSTAWOWYCH. STUDIUM NA PRZYKŁADZIE POLITYKI RÓWNOŚCI PŁCI

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu określenie, jaką rolę w procesie kształtowania polityki równościowej UE odgrywa władza ustawodawcza (Komisja, Rada, Parlament Europejski) oraz władza sądownicza (Trybunał Sprawiedliwości) UE, a także ustalenie, jakie czynniki kierują zachowaniami tych aktorów politycznych. Badanie przeprowadzono na przykładzie procesu formułowania polityki równości płci UE w latach 1975–2022 na podstawie aktów ustawodawczych i orzecznictwa sądowego UE. Jako podejście teoretyczno-metodologiczne przyjęto instytucjonalizm racjonalnego wyboru, historyczny i socjologiczny, a ponadto wykorzystano metodę śledzenia procesu. Badanie wykazało, że każda z władz UE posiada swoją specyficzną funkcję w procesie kształtowania polityki równości płci. Główną rolę w procesie kształtowania polityki równościowej odgrywa legislatura. Trybunał Sprawiedliwości UE zasadniczo podąża za kierunkiem wyznaczonym przez władzę ustawodawczą, niekiedy go ogranicza czy powstrzymuje. Duże znaczenie mają również interakcje pomiędzy wspomnianymi władzami. Zachowania władzy ustawodawczej i sądowniczej można wyjaśnić przy pomocy czynników o charakterze racjonalnym, instytucjonalnym oraz ideacyjnym.

Słowa kluczowe: równość, dyskryminacja, prawa podstawowe, polityka, Unia Europejska

Wstęp

Polityka równościowa Unii Europejskiej (UE) jest uważana za pierwszą unijną politykę praw podstawowych (*fundamental rights policy of the EU*)¹. Nie tylko instytucje biorące udział w procesie legislacyj-

* Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, e-mail: p.burgonski@uksw.edu.pl, ORCID: 0000-0002-7526-6175.

¹ E. Muir, *EU Equality Law. The First Fundamental Rights Policy of the EU*, Oxford 2018, s. 14.

nym, ale również władza sądownicza, czyli Trybunał Sprawiedliwości UE (TS), ma duży wpływ na jej tworzenie. Badacze zajmujący się formułowaniem polityki równościowej UE zwykle skupiają się na poszczególnych rezultatach działalności tych aktorów, czyli na ustawodawstwie i orzecznictwie. Tymczasem warto zbadać, jak z perspektywy całego, kilkudziesięcioletniego procesu formułowania polityki równościowej wygląda udział każdej z władz w jej tworzeniu, a także warto zauważyć, że władze te pozostają we wzajemnej interakcji, która powoduje określone polityczne skutki. Celem badania, którego wyniki zostały zaprezentowane w niniejszym artykule, było określenie, jaką rolę (zadanie, funkcję) w procesie kształtowania polityki równościowej UE spełnia władza ustawodawcza UE (Komisja, Rada, Parlament Europejski) oraz władza sądownicza (TS), a także ustalenie przyczyn/motywów zachowań wspomnianych aktorów politycznych. Badanie przeprowadzono na przykładzie procesu formułowania polityki równości płci UE w latach 1975–2022. Główną tezę, która stanowi myśl przewodnią artykułu, jest stwierdzenie, że każda z władz UE, zarówno ustawodawcza, jak i sądownicza, ma swoją specyficzną funkcję w procesie kształtowania polityki równości płci, a w wyznaczaniu kierunku jej rozwoju rolę odgrywają również interakcje pomiędzy wspomnianymi władzami. Zachowania władzy ustawodawczej i sądowniczej można wyjaśnić przy pomocy zmiennych o charakterze racjonalnym, instytucjonalnym oraz czynników ideacyjnych (wartości, przekonań, idei). Jako podejście teoretyczno-metodologiczne zastosowano instytucjonalizm racjonalnego wyboru, historyczny i socjologiczny, a ponadto metodę śledzenia procesu (*process tracing*). Materiał badawczy stanowiło szesnaście dyrektyw równościowych UE, dwadzieścia orzeczeń TS oraz literatura przedmiotu.

Polityka praw podstawowych w zakresie równości

Polityka równości płci UE zaczęła się od momentu, gdy w art. 119 TEWG (obecnie art. 157 TFUE) zapisano zakaz dyskryminacji ze względu na płeć odnoszący się do wynagrodzeń. Następnie, począwszy od 1975 r. aż do chwili obecnej, instytucje wspólnotowe przyjęły osiemnaście tzw. dyrektyw równościowych. Ważną rolę w rozwoju tej polityki odegrało orzecznictwo TS odnoszące się do równości płci. Polityka równości płci początkowo dotyczyła równego wynagrodzenia, a później stopniowo zaczęła obejmować coraz to nowe obszary i kategorie osób. Równoległe do przedmiotowego i podmiotowego poszerzania przebiegał proces „pogłębiania” czy, inaczej mówiąc, konstytucjonalizacji zasady

równego traktowania i niedyskryminacji, czyli zwiększania stopnia uznania i gwarantowania jej wysokiego statusu prawnego².

W wyroku z 1978 r. w sprawie Defrenne TS stwierdził, iż eliminacja dyskryminacji ze względu na płeć stanowi część praw podstawowych³. Preambuła dyrektywy 79/7⁴ sytuuje jej przepisy dotyczące równości także w kontekście ochrony praw człowieka. Polityka praw podstawowych na poziomie UE, w tym ochrona prawa do równego traktowania bez względu na płeć, zaczęła się rozwijać szczególnie w latach 90. ubiegłego wieku w odpowiedzi na artykułowaną wówczas potrzebę głębszej integracji. Uznano, że umiejscowienie praw podstawowych w centrum działalności UE uzupełni i zrównoważy ekonomiczny wymiar i zapewni legitymizację pogłębionej integracji⁵. Ważnym krokiem było umieszczenie równości w *Karcie Praw Podstawowych* UE (KPP), która stała się częścią traktatów.

Kształtowanie polityki mającej na celu ochronę równości jako prawa podstawowego UE odbywa się na poziomie ponadnarodowym na dwa sposoby. Po pierwsze, przybiera postać ochrony konstytucyjnej, to znaczy zakorzenienia tego prawa w traktatach i ogólnych zasadach UE, w czym biorą udział państwa członkowskie oraz TS. Po drugie, równość jako prawo podstawowe zostaje włączona do legislacji przyjmowanej przez instytucje UE w wyniku politycznego procesu, w którym ścierają się różne stanowiska zainteresowanych stron⁶. Ważny wymiar kształtowania na poziomie ponadnarodowym polityki ochrony równości jako prawa podstawowego UE stanowią interakcje między judykaturą (TS) a legislaturą UE (Komisja, Rada, Parlament Europejski)⁷.

Rola legislatury

Legislacja na poziomie UE wypełnia treścią (*give flesh*) prawa, które w zwięzły sposób zostały zapisane w traktatach, oraz kształtuje narzędzia, które mają zapewnić efektywne urzeczywistnienie tych praw

² M. Bell, *The Principle of Equal Treatment: Widening and Deepening* [w:] *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Oxford 2011, s. 613–639.

³ Wyrok TS, Defrenne przeciwko państwu belgijskiemu, C-80/70, EU:C:1971:55.

⁴ Dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. L 006, 10/01/1979 P. 0024-0025.

⁵ E. Muir, *op.cit.*, s. 37.

⁶ *Ibidem*, s. 22–30.

⁷ Zob. analizę dotyczącą interakcji między władzą ustawodawczą i sądowniczą w Kanadzie: P.W. Hogg, A.A. Bushell, *The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing After All)*, "Osgoode Hall Law Journal", 1997, vol. 35, nr 1.

w praktyce. Spośród ról, jakie pełni legislatura, należy, po pierwsze, wymienić działalność polegającą na określaniu podmiotów, które są objęte ochroną w zakresie prawa do równego traktowania bez względu na płeć. Zgodnie z dyrektywami równościowymi prawo to przysługuje mężczyznom i kobietom, którzy są pracownikami (np. dyrektywa 75/117⁸), w tym osobom pracującym na własny rachunek (dyrektywa 79/7), kobietom pracującym na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (dyrektywa 86/613⁹), pracownicom w ciąży, pracownicom, które niedawno rodziły, i pracownicom karmiącym piersią (np. dyrektywa 92/85¹⁰), pracownicom przebywającym na urlopie macierzyńskim (np. dyrektywa 2006/54¹¹), mężczyznom i kobietom, którzy są pracownikami i rodzicami (np. dyrektywa 96/34¹²), mężczyznom i kobietom, którzy są nabywcami dóbr i usług (dyrektywa 2004/113¹³), mężczyznom i kobietom ubiegającym się o stanowisko dyrektora w spółkach giełdowych (dyrektywa 2022/2381¹⁴).

Po drugie, legislacja określa zakres przedmiotowy, do którego odnosi się prawo do równego traktowania. Prawo mężczyzn i kobiet do równego traktowania dyrektywy ograniczają do sfery zatrudnienia, w tym dostępu do zatrudnienia, awansu zawodowego, szkolenia zawodowego, warunków pracy, włącznie z wynagrodzeniem, uczestnictwa w organizacjach pracowników i pracodawców (np. dyrektywa 2006/54), zabezpie-

⁸ Dyrektywa Rady 75/117/EWG z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet, Dz. Urz. L 45, 19/02/1975 P. 0019-0020.

⁹ Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa, Dz. Urz. L 359, 19/12/1986 P. 0056-0058.

¹⁰ Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią, Dz. Urz. L 348, 28/11/1992 P. 001-008.

¹¹ Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. UE L 204, 26/07/2006, s. 23.

¹² Dyrektywa Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 roku w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC, Dz. Urz. L 145, 19/06/1996 P. 004-009.

¹³ Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz. Urz. UE L 373, 21/12/2004, s. 37.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2022/2381/UE z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek giełdowych oraz powiązanych środków, Dz. Urz. L 315, 07/12/2022 P. 0044-0059.

czenia społecznego (dyrektywa 79/7), działalności gospodarczej na własny rachunek (dyrektywa 2010/41¹⁵) oraz dostępu i dostarczania towarów i usług, z wyłączeniem treści zawartych w środkach masowego przekazu, w ogłoszeniach oraz kształcenia (dyrektywa 2004/113).

Po trzecie, legislacja określa, jakie rodzaje zachowań stanowią naruszenie prawa do równego traktowania i je definiuje. Zaliczono do nich dyskryminację bezpośrednią, pośrednią (dyrektywa 76/207¹⁶), molestowanie, molestowanie seksualne (dyrektywa 2002/73¹⁷), przemoc uwarunkowaną płcią (dyrektywa 2012/29¹⁸) oraz polecenie dyskryminacji (dyrektywa 2002/73).

Po czwarte, legislacja wyznacza granicę pomiędzy nieusprawiedliwionym nierównym traktowaniem, które narusza prawa podstawowe, a nierównym traktowaniem, które jest usprawiedliwione i nie oznacza naruszenia praw podstawowych obywateli. Na przykład przepisy dyrektywy 2002/73 i 2006/54 stanowią, że odmienne traktowanie ze względu na cechę związaną z płcią może mieć miejsce pod warunkiem łącznego spełnienia czterech warunków: 1) przemawia za nim rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania, 2) cecha związana z płcią stanowi istotny i determinujący wymóg zawodowy, 3) cel odmiennego traktowania jest zgodny z prawem, 4) wymaganie posiadania cechy związanej z płcią jest proporcjonalne (tzn. odpowiednie i niezbędne).

Po piąte, legislacja określa środki mające na celu efektywne zagwarantowanie prawa do równego traktowania w praktyce. W dyrektywie 75/117 został określony mechanizm dochodzenia roszczeń przez pokrzywdzonych w wyniku dyskryminacji i przepisy chroniące pracowników przed retorsjami w odwecie za wniesioną skargę. W dyrektywie

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG, Dz. Urz. UE L 180, 15/07/2010, s. 1.

¹⁶ Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, Dz. Urz. L 39, 14/02/1976 P. 0040-0042.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, Dz. Urz. L 269, 05/10/2002 P. 0015-0020.

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, Dz. Urz. L 315, 14/11/2012, s. 57.

97/80¹⁹ umieszczono ważny element mechanizmu roszczeń zwany przeniesionym ciężarem dowodu. Dyrektywy formułują też adresowany do władz państw członkowskich nakaz uchylenia lub zmiany wszystkich przepisów, które stanowią źródło dyskryminacji ze względu na płeć w zakresie pracy, zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego (np. 75/117, 76/207). Dyrektywa 2006/54 przewiduje sankcje, w tym odszkodowania, stosowane wobec naruszeń przepisów krajowych przyjętych na podstawie tej dyrektywy. Kolejnym środkiem jest podejmowanie tzw. działań wyrównawczych, które mają na celu zmniejszanie faktycznych nierówności mogących występować w rzeczywistości życia społecznego między kobietami i mężczyznami. Polegają one na przyznawaniu kobietom (dyrektywa 76/207) lub przedstawicielom płci niedostatecznie reprezentowanej (2022/2381) korzyści przy zatrudnieniu w celu osiągnięcia równości materialnej. Swoisty środek stanowią działania mające na celu zapewnienie równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz równego ich traktowania w miejscu pracy. Przepisy dyrektywy 92/85 gwarantują urlop macierzyński, prawo do zachowania płatności i zasiłków w jego okresie, a także zakazują zwolnień z pracy pracownic w okresie od początku ciąży do końca urlopu macierzyńskiego. Z kolei dyrektywa 2019/1158²⁰ przewiduje indywidualne prawa związane z urlopem ojcowskim, urlopem rodzicielskim, urlopem opiekuńczym, elastyczną organizacją pracy dla pracowników będących rodzicami lub opiekunów.

Rola judykatury

Spośród ról pełnionych przez Trybunał Sprawiedliwości, po pierwsze, należy wymienić działania na rzecz konstytucjonalizacji prawa do równego traktowania bez względu na płeć. Początkowo TS orzekł, że art. 119 TEWG, zobowiązujący państwa członkowskie do wprowadzenia i stosowania zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę ma bezpośrednią horyzontalną skuteczność²¹. Następnie podniósł zakaz dyskryminacji ze względu na płeć do rangi zasady ogólnej prawa unijnego, nadając mu w ten sposób wartość konstytucyjną²². Podkreślił, że prawo do bycia niedyskryminowa-

¹⁹ Dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć, Dz. Urz. L 014, 20/01/1998 P. 0006-0008.

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1158/UE z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, Dz. Urz. L 188, 12/07/2019 P. 0079-0093.

²¹ Wyrok TS, Defrenne II przeciwko Sabena, 43/75, EU:C:1976:56.

²² Wyrok TS, Defrenne III przeciwko Sabena, C-149/77, EU:C:1978:130.

nym ze względu na płeć stanowi jedno z podstawowych praw człowieka²³. W swoim orzecznictwie TS wielokrotnie powoływał się na zakaz dyskryminacji ze względu na płeć jako zasadę ogólną prawa unijnego.

Po drugie, Trybunał Sprawiedliwości inkorporuje treść ustawodawstwa wspólnotowego i powołuje się na odpowiednie jego przepisy, aplikując je do poszczególnych przypadków, wobec których orzeka. Na przykład TS stwierdził, że polityka zwolnień z pracy obejmująca zwolnienie pracownicy tylko z tego powodu, że osiągnęła lub przekroczyła wiek, z którym wiąże się nabycie praw emerytalnych i który na podstawie prawa krajowego jest różny w przypadku mężczyzn i przypadku kobiet, stanowi dyskryminację ze względu na płeć zakazaną w dyrektywie 2006/54²⁴.

Po trzecie, Trybunał Sprawiedliwości wyznacza zakres ponadnarodowej ochrony prawa do równego traktowania bez względu na płeć. Na przykład TS orzekł, że przepisy dotyczące dyskryminacji ze względu na płeć nie mają zastosowania do przypadków nierównego traktowania ze względu na orientację seksualną²⁵. W innym wyroku stwierdził, że ochrona przed dyskryminacyjnym traktowaniem przysługuje jednostce ze względu na szeroko rozumiane kryterium płci, rozciągając się także na osoby transseksualne (po zmianie płci na płeć przeciwną)²⁶.

Po czwarte, Trybunał Sprawiedliwości sprawdza, czy prawo wynegocjowane i uchwalone w procesie politycznym przez aktorów należących do władzy ustawodawczej jest zgodne z prawem pierwotnym. Niezgodność prawa wtórnego z pierwotnym TS orzekł wówczas, gdy stwierdził, że art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/113, pozwalający na kalkulowanie ryzyka przez firmy ubezpieczeniowe na podstawie płci, jest sprzeczny z zasadą równego traktowania wyrażoną w *Karcie Praw Podstawowych* i jako taki nieważny²⁷.

Po piąte, Trybunał Sprawiedliwości interpretuje przepisy przyjęte przez władzę ustawodawczą. Interpretacja bywa rozszerzająca, jak wówczas, gdy TS uznał, że pod pojęciem wynagrodzenia należy rozumieć nie tylko płacę i wszystkie inne korzyści w gotówce lub naturze otrzymywane przez pracownika z racji zatrudnienia od pracodawcy, ale także świadczenia z pracowniczych programów emerytalnych wypłacanych

²³ Wyrok TS, P przeciwko S and Cornwall County Council, C-13/94, EU:C:1996:170.

²⁴ Wyrok TS, Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, C-152/84, EU:C:1986:84, pkt 38.

²⁵ Wyrok TS, Grant przeciwko South-West Trains, C-249/96, EU:C:1998:63.

²⁶ Wyrok TS, P przeciwko S and Cornwall County Council, C-13/94, EU:C:1996:170.

²⁷ Wyrok TS, Test-Achats, C-236/09, EU:C:2011:100.

przez pracodawcę jako uzupełnienie sytemu ustawowego²⁸. Niekiedy TS interpretuje legislację restrykcyjnie lub wręcz zawężająco, jak w wyroku, w którym uznał, że wspomniana w dyrektywie 79/7 sytuacja bezrobocia dotyczy jedynie osób, które były zmuszone zrezygnować z pracy lub jej poszukiwania, a nie odnosi się do tych, którzy zrezygnowali z aktywności zawodowej, by wychowywać potomstwo, i tych, którzy z powodu choroby nie mogą podjąć zatrudnienia²⁹.

Po szóste, Trybunał Sprawiedliwości przyczynia się do kształtowania modelu porównawczego, na jakim opiera się dyskryminacja (np. orzekł, że porównywane sytuacje nie muszą być identyczne³⁰), a także ma udział w określaniu dozwolonych odstępstw od niego (np. stwierdził, że w przypadku dyskryminacji kobiety w ciąży komparator nie jest potrzebny³¹). W swej praktyce orzeczniczej TS każdorazowo ustala, mając w tym zakresie dużą swobodę, czy w danym przypadku sytuacje są porównywalne.

Po siódme, Trybunał Sprawiedliwości bierze udział w określeniu warunków, które muszą być spełnione, aby dyskryminacja mogła zostać usprawiedliwiona. Na przykład orzekł, że zasada równej płacy nie zostanie naruszona „w zakresie, w jakim różnica w wynagrodzeniu między pracownikami zatrudnionymi na pół oraz na cały etat wiąże się z czynnikami, które są obiektywnie uzasadnione i w żaden sposób niezwiązane z jakąkolwiek dyskryminacją ze względu na płeć”³². W swej praktyce orzeczniczej TS musi każdy przypadek ocenić osobno, uwzględniając specyfikę danej sytuacji.

Po ósme, Trybunał Sprawiedliwości przyczynia się do rozwoju środków (narzędzi) mających na celu efektywne zagwarantowanie prawa do równego traktowania w praktyce (procedur sądowych, mechanizmów dochodzenia roszczeń, działań wyrównawczych itd.). Na przykład TS uznał, że jeśli państwo przyjęło stosowanie sankcji za naruszenie zakazu dyskryminacji w postaci przyznania odszkodowania, to powinno ono być adekwatne do doznanej szkody, a nie jedynie symboliczne³³.

²⁸ Wyrok TS, Bilka-Kaufhaus GmbH przeciwko Weber von Hartz, C-170/84, EU:C:1986:204, pkt 21.

²⁹ Wyrok TS, Elsie Rita Johnson przeciwko Chief Adjudication Officer, C-31/90, EU:C:1991:311.

³⁰ Wyrok TS, Jürgen Römer przeciwko Freie und Hansestadt Hamburg, C-147/08, EU:C:2011:286.

³¹ Wyrok TS, Dekker przeciwko Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen, C-177/88, EU:C:1990:383.

³² Wyrok TS, Jenkins przeciwko Kingsgate, C-96/80, EU:C:1981:80, pkt 11.

³³ Wyrok TS, Colson i Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen, C-14/83, EU:C:1984:153.

Interakcje między legislatywą i judykatywą

Wyróżnić można trzy rodzaje interakcji zachodzących między władzą ustawodawczą i sądowniczą UE w obszarze ochrony prawa do równego traktowania bez względu na płeć: 1) legislatywa wyznacza zasadniczy kierunek polityki równościowej, a judykatywa jedynie uzupełnia (dookreśla) legislację, 2) legislatywa i judykatywa inkorporują wzajemnie swój dorobek i w ten sposób wspólnie nadają polityce równościowej kierunek rozwoju, 3) judykatywa nie przejawia chęci do współpracy z legislatywą w celu rozwoju polityki.

Pierwszy z wymienionych rodzajów interakcji dotyczy przedmiotowego zakresu ochrony przed nierównym traktowaniem. Rozszerzenie tego zakresu o kolejne dziedziny życia nastąpiło za sprawą legislacji. Najpierw zasada równego traktowania dotyczyła wynagrodzeń (dyrektywa 75/117), następnie zaczęła obowiązywać w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (dyrektywa 76/207), w sferze zabezpieczeń społecznych (dyrektywa 79/7), dziedzinie pracowniczych systemów zabezpieczeń społecznych (dyrektywa 86/378³⁴), a w końcu również w odniesieniu do dostępu do towarów i usług (dyrektywa 2004/113). Natomiast TS poprzez swoje orzecznictwo każdy z tych obszarów dookreślił i nieco poszerzył, jako że w swojej interpretacji niekiedy wychodził poza zwyczajowe rozumienie kluczowych dla tych obszarów pojęć. Tylko nieliczne z tych orzeczeń TS nie spotkały się z odpowiedzią władzy ustawodawczej, tzn. nie zostały inkorporowane do legislacji. Tak stało się na przykład z wyrokiem, w którym TS uszczegółowił kategorie osób objętych zakresem dyrektywy, uznając, że przerwanie pracy z powodu inwalidztwa, o którym mowa w dyrektywie 79/7, oznacza również sytuację, gdy ktoś rezygnuje z pracy z powodu konieczności sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną³⁵. Podobna sytuacja dotyczy zakresu podmiotowego, do którego odnoszą się dyrektywy równościowe. Tylko niektóre orzeczenia TS dotyczące zakresu podmiotowego nie spotkały się z odpowiedzią legislatywy. Przykładem jest zaliczenie przez TS do grona beneficjentów ochrony przed nierównym traktowaniem osób transseksualnych³⁶.

³⁴ Dyrektywa Rady 86/378/EWG z dnia 24 lipca 1986 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników, Dz. Urz. L 225, 12/08/1986 P. 0040-0042.

³⁵ Wyrok TS, Drake przeciwko Chief Adjudication Officer, C-150/85, EU:C:1986:257.

³⁶ Np. wyrok TS, Sarah Margaret Richards przeciwko Secretary of State for Work and Pension, C-423/04, EU:C:2006:256.

Zdecydowana większość interakcji między judykaturą a legislaturą w obszarze polityki równościowej należy do drugiego z wymienionych rodzajów, tzn. najczęściej spotykana była sytuacja, w której legislatorzy odwoływali się do orzeczeń TS, a nawet wykorzystywali je jako podstawę do przygotowania fragmentów ustaw. Najlepszym tego przykładem jest proces powstawania dyrektywy 2006/54. TS interpretował przepisy dyrektyw 86/378 i 96/97³⁷, a to orzecznictwo skodyfikowała dyrektywa 2006/54, która zastąpiła wspomniane ustawy. Do dyrektywy 2006/54 zostało włączone orzecznictwo TS dotyczące m.in. sposobu porównywania przypadków w celu stwierdzenia dyskryminacji³⁸, świadczeń z systemów zabezpieczeń społecznych, w tym emerytur³⁹, i uwzględniania rachunku aktuarialnego⁴⁰ oraz sytuacji pracowników pracujących w niepełnym wymiarze godzin⁴¹.

Przykłady trzeciego z wymienionych rodzajów interakcji są stosunkowo nieliczne. W 1995 r. TS wydał wyrok, w którym próbował ograniczyć legislację dotyczącą tzw. działań pozytywnych, przyjmując ich wąskie rozumienie i podkreślając, że środki te stanowią derogację od zakazu dyskryminacji między jednostkami⁴². W wyroku z 1998 r. TS powstrzymał rozszerzanie rozumienia kryterium płci, gdy stwierdził, że ogólna zasada równego traktowania ze względu na płeć nie odnosi się do orientacji seksualnej⁴³. Natomiast w 2010 r. unieważnił legislację, gdy stwierdził, że art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/113, pozwalający na kalkulowanie ryzyka przez firmy ubezpieczeniowe na podstawie płci, jest sprzeczny z prawem pierwotnym UE i jako taki nieważny⁴⁴.

³⁷ Dyrektywa Rady 96/97/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. zmieniająca dyrektywę 86/378/EWG w sprawie wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników, Dz. Urz. L 046, 17/02/1997 P. 0020-0024.

³⁸ Wyrok TS, Lawrence i Allonby, C-320/00, EU:C:2002:498.

³⁹ Np. wyrok TS, Barber przeciwko Guardian Royal Exchange Assurance, C-262/88, EU:C:1990:209.

⁴⁰ Np. wyrok TS, Coloroll Pension Trustees, C-200/91, EU:C:1994:348.

⁴¹ Wyrok TS, Preston przeciwko Wolverhampton Healthcare NHS Trust, C-78/98, EU:C:1999:410.

⁴² Wyrok TS, Kalanke przeciwko Freie Hansestadt Bremen, C-450/93, EU:C:1995:322.

⁴³ Wyrok TS, Grant przeciwko South-West Trains, C-249/96, EU:C:1998:63.

⁴⁴ Wyrok TS, Test-Achats, C-236/09, EU:C:2011:100.

Wyjaśnienie zachowań judykatywy i legislatywy

Posiłkując się założeniami instytucjonalizmu racjonalnego wyboru, można sformułować tezę, że motyw działań judykatywy i legislatywy stanowi dążenie do realizacji własnych interesów, do których należy zachowanie możliwości decydowania w dziedzinie równości płci oraz ich legitymizacja, czyli uznanie ze strony innych podmiotów, zwłaszcza obywateli UE. Stąd biorą się opisane wyżej starania legislatywy i judykatywy, aby powiększyć przedmiotowy (dziedziny życia) i podmiotowy (grupy chronione) zakres ochrony przed nierównym traktowaniem. Nieustanny rozwój tej polityki stanowi też sposób, by odpowiadać na pojawiające się społeczne i etyczne dylematy obywateli (np. o stosunek do osób transpłciowych). Do ugruntowania swojego prawa do decydowania TS wykorzystuje niejednoznaczność przepisów zawartych w dyrektywach równościowych. Dzięki niej może uzasadniać swoje interwencje. Strategią TS jest zwykle zachowawcza interpretacja prawa UE, aby, jak wydaje się, uzyskać legitymizację ze strony państw członkowskich, które w ten sposób zyskują więcej swobody, a także nie wywołać oporu ze strony innych podmiotów. W przeciwieństwie do legislatywy TS działa w długim horyzoncie czasowym, więc może sobie pozwolić na stopniowe wprowadzanie i ugruntowywanie zmian.

Na gruncie instytucjonalizmu historycznego zachowanie judykatywy i legislatywy można wyjaśnić zależnością od przyjętych w UE zasad (np. pomocniczości, która każe zostawić określone kompetencje państwom) oraz wypracowanych przez ponad pięćdziesiąt lat istnienia polityki równościowej wzorców interakcji między tymi aktorami. Kolejne dyrektywy powiększają dorobek polityki równościowej, wciąż zawierając nie do końca jednoznaczne przepisy, co pozwala TS interpretować je i sprawdzać zgodność z normami konstytucyjnymi. Zachowanie analizowanych tutaj aktorów można wyjaśnić także rolą (powierzonymi obowiązkami), jaka została dla nich określona w traktatach. Art. 19 oraz 157 TFUE upoważniają Radę i Parlament Europejski do podejmowania środków w celu zapewnienia równości szans, równości traktowania kobiet i mężczyzn oraz zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, zaś art. 19 ust. 3 TUE upoważnia TS do orzekania zgodnie z prawem UE. Opisana wyżej działalność prawotwórcza i orzecznicza w zakresie ochrony prawa do równego traktowania bez względu na płeć stanowi realizację celu i misji instytucji należących do judykatywy oraz legislatywy.

Odwołując się do założeń instytucjonalizmu socjologicznego, można wnioskować, że legislatura i judykatura, funkcjonując w środowisku normatywnym, jakim jest UE i w którym prawa podstawowe (w tym

równość) są wysoko cenione, uznają za właściwe zachowanie podejmowanie działań na rzecz urzeczywistnienia prawa do równego traktowania. Ponadto, prawo do równego traktowania rezonuje z wartościami przyjętymi przez instytucje należące do władzy ustawodawczej i wykonawczej UE. Zgodne działanie judykatury i legislatury, o którym była mowa powyżej, również potwierdza, że aktorzy ci dzielą wspólne wartości. Działania TS na rzecz konstytucjonalizacji prawa do równego traktowania bez względu na płeć i odwoływanie się w swych wyrokach do zakazu dyskryminacji ze względu na płeć jako ogólnej zasady prawa UE niewątpliwie wynika z ukształtowania się wewnątrz TS etosu opartego na idei ponadnarodowości⁴⁵. W świetle założeń instytucjonalizmu socjologicznego tendencja TS interpretowania przepisów w sposób zawężający wynika przede wszystkim z podejścia celowościowego. Polityka równości płci tym się bowiem charakteryzuje, że ma z góry określony cel, którym jest urzeczywistnienie idei równości i zakazu dyskryminacji⁴⁶. Działalność judykatury i legislatury w polu równości płci można też wyjaśnić, wskazując na ich przywiązanie bądź niechęć do jeszcze innych idei. Przykładem jest tutaj zwalczanie przez TS idei męskiego żywiciela rodziny czy niechęć TS do idei równości rezultatów⁴⁷.

Zakończenie

Celem badania, którego wyniki zostały zaprezentowane w niniejszym artykule, było określenie, jaka rolę (zadanie, funkcję) w procesie kształtowania polityki równości płci UE spełnia władza ustawodawcza oraz władza sądownicza UE, a także ustalenie czynników kierujących zachowaniami wspomnianych aktorów politycznych. Badanie wykazało, że każda z władz UE, zarówno ustawodawcza, jak i sądownicza, ma swoją specyficzną funkcję w procesie kształtowania polityki równości płci. Główną rolę w procesie kształtowania polityki równościowej odgrywa legislatura, co oznacza, że polityka ta powstaje w wyniku procesu politycznego, gdzie konkurują ze sobą różne stanowiska i ma miejsce

⁴⁵ M. Dawson, *How Does the European Court of Justice Reason? A Review Essay on the Legal Reasoning of the European Court of Justice*, "European Law Journal", 2014, vol. 20, nr 3, s. 425–430; M. Dawson, *Fundamental Rights in European Union Policy-making: The Effects and Advantages of Institutional Diversity*, "Human Rights Law Review", 2020, nr 20, s. 52–55.

⁴⁶ A. Szczerba-Zawada, *Równość jako fundament Unii Europejskiej. Studium kryteriów równego traktowania w konstrukcji rynku wewnętrznego*, Warszawa 2019, s. 121.

⁴⁷ I. Heide, *Sex equality and social security: Selected rulings of the European Court of Justice*, "International Labour Review", 2004, vol. 143, nr 4, s. 299.

ich negocjowanie. TS zasadniczo podąża za kierunkiem wyznaczonym przez władzę ustawodawczą, niekiedy go ogranicza czy powstrzymuje. Tylko w jednym przypadku TS znajduje się w centralnej pozycji, a mianowicie, gdy prawu do równego traktowania nadaje wartość konstytucyjną. Duże znaczenie mają również interakcje pomiędzy wspomnianymi władzami. Władza ustawodawcza i sądownicza najczęściej współpracują ze sobą, uzupełniając się w procesie formułowania polityki równości płci. Rzadko dochodzi do ignorowania się aktorów nawzajem czy do konfliktu. Zachowania władzy ustawodawczej i sądowniczej można wyjaśnić przy pomocy czynników o charakterze racjonalnym, instytucjonalnym oraz ideacyjnym (wartości, przekonań, idei). Żaden z wymienionych rodzajów czynników nie ma przewagi nad pozostałymi.

Bibliografia

- Bell M., *The Principle of Equal Treatment: Widening and Deepening* [w]: *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Oxford 2011.
- Dawson M., *Fundamental Rights in European Union Policy-making: The Effects and Advantages of Institutional Diversity*, "Human Rights Law Review", 2020, nr 20. Doi: 10.1093/hrlr/ngaa002.
- Dawson M., *How Does the European Court of Justice Reason? A Review Essay on the Legal Reasoning of the European Court of Justice*, "European Law Journal", 2014, vol. 20, nr 3.
- Dyrektywa Rady 75/117/EWG z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet, Dz. Urz. L 45, 19/02/1975 P. 0019-0020.
- Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, Dz. Urz. L 39, 14/02/1976 P. 0040-0042.
- Dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. L 006, 10/01/1979 P. 0024-0025.
- Dyrektywa Rady 86/378/EWG z dnia 24 lipca 1986 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników, Dz. Urz. L 225, 12/08/1986 P. 0040-0042.
- Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa, Dz. Urz. L 359, 19/12/1986 P. 0056-0058.
- Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią, Dz. Urz. L 348, 28/11/1992 P. 001-008.

- Dyrektywa Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 roku w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC, Dz. Urz. L 145, 19/06/1996 P. 004-009.
- Dyrektywa Rady 96/97/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. zmieniająca dyrektywę 86/378/EWG w sprawie wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników, Dz. Urz. L 046, 17/02/1997 P. 0020-0024.
- Dyrektywa Rady 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć, Dz. Urz. L 014, 20/01/1998 P. 0006-0008.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, Dz. Urz. L 269, 05/10/2002 P. 0015-0020.
- Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz. Urz. UE L 373, 21/12/2004.
- Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. UE L 204, 26/07/2006.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG, Dz. Urz. UE L 180, 15/07/2010.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, Dz. Urz. L 315, 14/11/2012.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/1158/UE z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, Dz. Urz. L 188, 12/07/2019 P. 0079-0093.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2022/2381/UE z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek giełdowych oraz powiązanych środków, Dz. Urz. L 315, 07/12/2022 P. 0044-0059.
- Heide I., *Sex equality and social security: Selected rulings of the European Court of Justice*, "International Labour Review", 2004, vol. 143, nr 4.
- Hogg P.W., Bushell A.A., *The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing After All)*, "Osgoode Hall Law Journal", 1997, vol. 35, nr 1.
- Muir E., *EU Equality Law. The First Fundamental Rights Policy of the EU*, Oxford 2018.
- Szczerba-Zawada A., *Równość jako fundament Unii Europejskiej. Studium kryteriów równego traktowania w konstrukcji rynku wewnętrznego*, Warszawa 2019.
- Wyrok TS, Defrenne przeciwko państwu belgijskiemu, C-80/70, EU:C:1971:55.
- Wyrok TS, Defrenne II przeciwko Sabena, 43/75, EU:C:1976:56.
- Wyrok TS, Defrenne III przeciwko Sabena, C-149/77, EU:C:1978:130.

- Wyrok TS, Jenkins przeciwko Kingsgate, C-96/80, EU:C:1981:80.
- Wyrok TS, Colson i Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen, C-14/83, EU:C:1984:153.
- Wyrok TS, Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, C-152/84, EU:C:1986:84.
- Wyrok TS, Bilka-Kaufhaus GmbH przeciwko Weber von Hartz, C-170/84, EU:C:1986:204.
- Wyrok TS, Drake przeciwko Chief Adjudication Officer, C-150/85, EU:C:1986:257.
- Wyrok TS, Dekker przeciwko Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen, C-177/88, EU:C:1990:383.
- Wyrok TS, Barber przeciwko Guardian Royal Exchange Assurance, C-262/88, EU:C:1990:209.
- Wyrok TS, Elsie Rita Johnson przeciwko Chief Adjudication Officer, C-31/90, EU:C:1991:311.
- Wyrok TS, Coloroll Pension Trustees, C-200/91, EU:C:1994:348.
- Wyrok TS, Kalanke przeciwko Freie Hansestadt Bremen, C-450/93, EU:C:1995:322.
- Wyrok TS, P przeciwko S and Cornwall County Council, C-13/94, EU:C:1996:170.
- Wyrok TS, Grant przeciwko South-West Trains, C-249/96, EU:C:1998:63.
- Wyrok TS, Preston przeciwko Wolverhampton Healthcare NHS Trust, C-78/98, EU:C:1999:410.
- Wyrok TS, Lawrence i Allonby, C-320/00, EU:C:2002:498.
- Wyrok TS, Sarah Margaret Richards przeciwko Secretary of State for Work and Pension, C-423/04, EU:C:2006:256.
- Wyrok TS, Jürgen Römer przeciwko Freie und Hansestadt Hamburg, C-147/08, EU:C:2011:286.
- Wyrok TS, Test-Achats, C-236/09, EU:C:2011:100.

The role of the European Union's legislature and judiciary in shaping fundamental rights policy. A study on the example of gender equality policy

Abstract

This article aims to determine what role the EU legislature (Commission, Council, European Parliament) and the judiciary (Court of Justice) play in shaping EU equality policy, as well as to determine what factors drive the behavior of these political actors. The study was carried out on the example of the process of formulating the EU gender equality policy in the years 1975-2022 based on EU legislative acts and judicature. The theoretical and methodological approach was rational choice, historical and sociological institutionalism, and the process tracing method was used. The study showed that each EU authority has a specific role in shaping gender equality policy. The legislature plays the leading role in the process of shaping equality policy. The Court of Justice of the EU generally follows the direction set by the legislature and sometimes limits or inhibits it. The interactions between the authorities mentioned above are also of great importance. The behavior of the legislature and judiciary can be explained using rational, institutional and ideational factors.

Keywords: equality, discrimination, fundamental rights, policy, European Union

Klaudia Cenda-Miedzińska*

STANOWISKO AFGANISTANU WOBEC PRZYJĘCIA INSTRUMENTÓW MIĘDZYNARODOWEJ OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA, CZ. III: LATA 1990–2001. TALIBSKI WYMIAR (NIE)BEZPIECZEŃSTWA CZŁOWIEKA

Streszczenie

Artykuł stanowi trzecią część cyklu opracowań ukazujących drogę, jaką pokonał Afganistan na rzecz przyjęcia międzynarodowego instrumentarium ochrony praw człowieka. Na podstawie aktów prawa krajowego, dokumentów międzynarodowych oraz źródeł historycznych dokonano analizy podejścia Islamskiego Państwa Afganistanu i Islamskiego Emiratu Afganistanu względem praw człowieka będących ważnym elementem kształtującej się w latach 90. koncepcji *human security*. Struktura artykułu odpowiada celom badawczym, jakimi są: uwidocznienie roli praw człowieka w koncepcji *human security* lat 90., przedstawienie zmian w układzie sił wewnętrznych państwa mających wpływ na bezpieczeństwo i porządek prawny Afganistanu, ukazanie stosunku talibów do międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka prowadzących do zapewnienia bezpieczeństwa jednostki.

Słowa kluczowe: Afganistan, bezpieczeństwo, prawa człowieka, szariat, talibowie

Wstęp

Po wyprowadzeniu wojsk sowieckich z Afganistanu trwający konflikt zbrojny wszedł w fazę starć między mudżahedinami¹ i siłami rządu Najibullaha, a postępująca islamizacja zaczęła wypierać dotychczasową myśl ideologiczną. W czerwcu 1990 roku odbył się ostatni kongres Ludowo-Demokratycznej Partii Afganistanu przemianowanej na Partię Ojczyźnianą².

* Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, e-mail: klaudia.cenda-miedzinska@up.krakow.pl, ORCID: 0000-0002-8281-5435.

¹ Bojownicy grup partyzanckich w Afganistanie, którzy przeciwstawili się siłom sowieckim i doprowadzili do obalenia afgańskiego rządu komunistycznego.

² Pod przewodnictwem Najibullaha partia porzuciła swój lewicowy program i cel przekształcenia Afganistanu w społeczeństwo socjalistyczne na rzecz porozumienia o podziale władzy ze swoimi uzbrojonymi, islamistycznymi przeciwnikami.

Miesiąc później uchwalono nową konstytucję Republiki Afganistanu, która wzorem poprzednich, obligowała państwo do poszanowania i przestrzegania *Karty Narodów Zjednoczonych* (1945), *Powszechnej deklaracji praw człowieka* (1948) oraz innych przyjętych zasad i norm prawa międzynarodowego. Ustawa zasadnicza gwarantowała równość kobiet i mężczyzn w zakresie praw i obowiązków, bez względu na status narodowy, rasowy, językowy, plemienny, edukacyjny i społeczny, wyznanie, przekonania polityczne, zawód, pokrewieństwo, majątek i miejsce zamieszkania. Zapewniała m.in. wolność od tortur i pracy przymusowej, wolność religijną, osobistą, nienaruszalność miejsca zamieszkania, poufność korespondencji, prawo do udziału w życiu społeczno-politycznym, wolność myśli i wyrażania opinii, prawo do zgromadzeń, pokojowych demonstracji, strajków, składania petycji. Stanowione prawo nie mogło być sprzeczne z zasadami islamu oraz wartościami konstytucyjnymi. Ponadto nikt nie mógł usprawiedliwiać swoich działań lub zaniechań brakiem znajomości obowiązujących przepisów³. Można zatem przyjąć tezę, że ówczesna konstytucja adaptowała na grunt afgański paremię prawniczą *ignorantia legis neminem excusat*⁴, mimo iż ustawodawcy nie zastosowali *stricte* retoryki prawniczej, która w sposób niezależny od języka ojczystego wyraża uniwersalną i fundamentalną zasadę prawną.

Przed dojściem do władzy ruchu talibów Afganistan pozostawał stroną *Protokołu z Lake Success o zmianie Konwencji o zwalczaniu handlu kobietami i dziećmi oraz Konwencji o zwalczaniu handlu kobietami pełnoletnimi* (1947), czterech konwencji genewskich (1949), *Uzupełniającej konwencji w sprawie zniesienia niewolnictwa, handlu niewolnikami oraz instytucji i praktyk zbliżonych do niewolnictw* (1956), paktów praw człowieka (1966), *Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej* (1966) oraz *Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania* (1984). W przypadku *Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet* (1979) Afganistan poprzestał jedynie na podpisaniu dokumentu. Ówczesny brak ratyfikacji wynikał przede wszystkim z postrzegania roli kobiety przez pryzmat tradycji i prawa szariatu, a także sprzeciwu części społeczeństwa konserwatywnego, w szczególności przywódców religijnych. Samo przestrzeganie przez Afganistan prawa do wolnych wyborów, wolności słowa, zgromadzeń czy pluralizmu politycznego, znacząco odbiegało od przyjętych standardów międzynarodowych. Afganistan nie uznał rów-

³ Constitution of the Republic of Afghanistan, 1 June 1990, art. 1, 2, 38, 40–42, 44–45, 47–51, 53, 61, 133.

⁴ Nieznajomość ustawy nikogo nie usprawiedliwia.

niez właściwości Komitetu Praw Człowieka do przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień na naruszenie przez państwo-stronę któregośkolwiek z praw wymienionych w *Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych* oraz upoważnienia Komitetu Przeciwko Torturom do badania informacji o stosowaniu tortur, a także prawa do przeprowadzenia poufnego dochodzenia w tym zakresie⁵.

Niniejszy artykuł stanowi trzecią część cyklu opracowań ukazujących drogę, jaką pokonał Afganistan od momentu odzyskania niepodległości do czasów współczesnych na rzecz przyjęcia międzynarodowego instrumentarium ochrony praw człowieka. Przedstawiona analiza obejmuje okres od momentu uchwalenia nowej konstytucji afgańskiej i zwrócenia się mudżahedinów przeciwko siłom rządowym w 1990 roku do chwili obalenia rządów talibów w 2001 roku. W związku z tym podstawową kwestią jest próba odpowiedzi na postawione pytania: jaką rolę pełniły prawa człowieka w koncepcji *human security* lat 90. XX w.? jakie zmiany nastąpiły w układzie sił wewnętrznych państwa mających wpływ na bezpieczeństwo i porządek prawny Afganistanu? jaki był stosunek talibów do międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka prowadzących do zapewnienia bezpieczeństwa jednostki? W tym celu w badaniach wykorzystano metodę analizy treści, odwołując się do źródeł historycznych, aktów prawa krajowego (dekretów emira, *hanafi fiqh*⁶, ustaw), dokumentów organów Narodów Zjednoczonych.

Rola praw człowieka w koncepcji *human security* lat 90.

Podczas gdy talibowie przejmowali kontrolę nad południowym Afganistanem, politycy i szefowie rządów innych państw przygotowywali się do Światowego Szczytu Rozwoju Społecznego w 1995 roku w Kopenhadze⁷, który miał na celu zbudowanie nowej architektury pokoju i osiągnięcie postępu ludzkości przez kolejne 50 lat. Szczytowi przyświecała propozycja ludzkiego porządku świata, autorstwa pakistań-

⁵ Kwestia przystąpienia do wspomnianych aktów prawnych została omówiona: K. Cenda-Miedzińska, *Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka*, cz. I: *Lata 1919–1973*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2021, nr 2, s. 16-33; *eadem*, *Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka*, cz. II: *Lata 1973–1989*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2022, nr 4, s. 39–58.

⁶ Jurysprudencja Hanafi, szkoły islamu sunnickiego.

⁷ W szczycie wzięło udział ponad 14 tys. osób, w tym delegaci ze 186 państw, z których 117 było reprezentowanych na szczeblu głów państw lub rządów. Szerzej zob.: *World Summit for Social Development – 6–12 March 1995, Copenhagen, Denmark*, United Nations, <https://www.un.org> (19.10.2023).

skiego ekonomisty Mahbuba ul Haq'a, której podstawą była idea *human security*, tj. bezpieczeństwa jednostki w znaczeniu człowieka. Mimo iż do owej idei odwoływali się m.in. John Lock, Jean Jacques Rousseau czy Thomas Hobbes⁸, to sama koncepcja *human security* zyskała na znaczeniu w momencie opublikowania w *Raporcie ONZ o rozwoju społecznym* w 1994 roku. Koncentrując się na człowieku, stanowiła alternatywę dla tradycyjnej, ograniczonej perspektywy postrzegania bezpieczeństwa zawężonego do granic państwa, które powinno być chronione głównie przy użyciu wojska. Koncepcja ta zwracała uwagę na listę zagrożeń bezpieczeństwa człowieka w ramach siedmiu kategorii bezpieczeństwa: ekonomicznego, żywnościowego, zdrowia, ekologicznego, osobistego, wspólnoty oraz politycznego. Dostrzegła również, iż jednym z najważniejszych aspektów bezpieczeństwa jednostki jest możliwość życia w państwie, które przestrzega prawa człowieka⁹. Filozofia *human security* nawiązywała do uniwersalizmu życia, leżącego u podstaw poszukiwania zaspokojenia fundamentalnych potrzeb ludzkich, w tym potrzeby bezpieczeństwa. Uniwersalizm, oznaczający upodmiotowienie ludzi, chroni podstawowe prawa człowieka I i II generacji; wymaga braku dyskryminacji z uwagi na płeć, religię, rasę czy też pochodzenie etniczne. Koncentrując się bezpośrednio na jednostkach ludzkich, szanuje suwerenność narodową, ale tylko tak długo, jak długo państwo przestrzega praw jednostek¹⁰.

Naruszenia praw człowieka traktowano jako jeden z sześciu wskaźników świadczących o tym, że dane państwo boryka się z problemami braku bezpieczeństwa człowieka i zmierza w kierunku dezintegracji społecznej oraz załamania. Pozostałych pięć wskaźników stanowiły: brak bezpieczeństwa żywnościowego, niepewność pracy i dochodów, etniczne lub religijne konflikty, nierówność¹¹, wydatki wojskowe. Miarą

⁸ Koncepcja umowy społecznej uzasadnia istnienie władzy państwowej, której ludzie poddają się w zamian za zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa. Szerzej zob.: B. Smith, *Friends in the State of Nature: John Locke and the Formation of Security Communities*, „Polity”, 2017, nr 49, s. 379–405; P. Canivez, *Jean Jacques Rousseau's Concept of People*, „Philosophy and Social Criticism”, 2004, nr 30, s. 393–412; M.J. Faber, M. Dekker, *Human security from below in a Hobbesian environment*, „Security and Human Rights”, 2008, nr 19, s. 37–44.

⁹ UNDP, *Human Development Report 1994: New Dimension of Human Security*, New York 1994, s. 22–33.

¹⁰ *Ibidem*, s. 13–14, 22.

¹¹ Mierzona głównie różnicą między wartościami HDI (indeksu rozwoju społecznego) różnych grup ludności, tj. długością życia, wiedzą (połączeniem umiejętności czytania i pisania wśród dorosłych z liczbą lat nauki w szkole) oraz standardem życia (mierzonym siłą nabywczą opartą na realnym PKB przypadającym na mieszkańca, skorygowaną o lokalne koszty utrzymania). Zob. *ibidem*, s. 91.

naruszeń była m.in. liczba więźniów politycznych, przypadki tortur, zaginięcia, cenzura prasy¹². Wskaźnik ten był szczególnie niepokojący w przypadku Afganistanu. Raport podkreślał, że o ile po zmianie rządu w maju 1992 roku uwolniono tysiące więźniów, o tyle los setek innych przetrzymywanych w więzieniach kontrolowanych przez mudżahedinów i inne grupy pozostaje nieznany. Na skutek trwającej wojny domowej¹³ niektóre z walczących frakcji wprowadziły okrutne formy karania¹⁴. Łamanie praw człowieka różniło się miejscem, formą i intensywnością występowania, ale stanowiło realne, wciąż rosnące zagrożenie bezpieczeństwa człowieka. Aby dać jasny i precyzyjny wyraz wyłaniającej się koncepcji *human security*, opracowano światową kartę społeczną, w której m.in. zaproponowano „budowę społeczeństwa, gdzie prawo do pożywienia jest święte jak prawo głosu, prawo do edukacji podstawowej jest tak głęboko zakorzenione jak prawo do wolnej prasy i gdzie prawo do rozwoju jest uważane za jedno z podstawowych praw człowieka”¹⁵.

Nadchodzący Światowy Szczyt Rozwoju Społecznego stanowił szansę na przesunięcie uwagi międzynarodowej w kierunku bezpieczeństwa człowieka, którą przez ostatnie półwiecze koncentrowano na bezpieczeństwie terytorialnym. W związku z tym twórcy raportu zasugerowali, by w trakcie szczytu rozważyć m.in.: poparcie koncepcji *human security* jako kluczowego wyzwania XXI wieku, a także zażądać przyjęcia przez państwa odpowiednich środków politycznych na rzecz bezpieczeństwa ludzi, w tym zapewnienia przestrzegania praw człowieka i możliwości wyboru politycznego¹⁶. Mimo iż idea *human security*, jak i poparcie dla niej nie zostały *expressis verbis* wyrażone, to uczestnicy szczytu oświadczyli, że „rozwój społeczny i sprawiedliwość społeczna są niezbędne dla osiągnięcia i utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w narodach i między nimi. Z kolei rozwój społeczny i sprawiedliwość społeczna nie mogą być osiągnięte bez pokoju i bezpieczeństwa oraz bez poszanowania wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności”¹⁷.

Przyjmując końcową *Kopenhaską deklarację rozwoju społecznego*, szefowie państw i rządów skonstatowali oddanie politycznej, ekono-

¹² UNDP, *op.cit.*, s. 38.

¹³ Walki frakcyjne połączone z kumulacją niezadowolenia społecznego, które doprowadziły do wybuchu wojny domowej, pojawiły się już w 1978 r., zaraz po rewolucji kwietniowej. W kolejnym roku do Afganistanu wkroczyły wojska ZSRR. Na mocy porozumienia genewskiego Sowieci opuścili Afganistan w 1989 r.

¹⁴ *Ibidem*, s. 41.

¹⁵ *Ibidem*, s. 6.

¹⁶ *Ibidem*, s. 39.

¹⁷ United Nations, *Report of the World Summit for Social Development*, Copenhagen, 6–12 March 1995, A/CONF.166/9, Annex I: *Copenhagen Declaration on Social Development*, pkt 5 [tłum. własne].

micznej, etycznej i duchowej wizji rozwoju społecznego, opartej na godności ludzkiej, prawach człowieka, równości, szacunku, pokoju, demokracji, wzajemnej odpowiedzialności i współpracy, przy pełnym poszanowaniu różnorodności religijnej, etycznej i kulturowej. W związku z tym zobowiązali się do promowania, przestrzegania i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, łącznie z prawem do rozwoju¹⁸. Wdrożenie zasad i wypełnienie zobowiązań wyrażonych w deklaracji znalazło odzwierciedlenie w programie działań przedstawiającym w zarysie politykę i środki służące osiągnięciu celów¹⁹. W tym samym roku, na specjalnym spotkaniu Zgromadzenia Ogólnego z okazji 50. rocznicy utworzenia ONZ, premier Japonii Tomiichi Murayama oświadczył, iż koncepcja bezpieczeństwa człowieka, obok koncepcji bezpieczeństwa narodowego, stanowi główne wyzwanie dla Organizacji, a poszanowanie praw człowieka jest jednym z kluczowych elementów *human security*²⁰.

Zmiany w układzie sił wewnętrznych państwa mających wpływ na bezpieczeństwo i porządek prawny Afganistanu: powstanie Islamskiego Państwa Afganistanu i Islamskiego Emiratu Afganistanu

27 września 1990 roku Afganistan podpisał *Konwencję o prawach dziecka*, która obejmuje prawa cywilne, socjalne i kulturalne dzieci oraz w niewielkim stopniu prawa polityczne (wolność pokojowych zgromadzeń) i ekonomiczne (praca). Dokument wyznacza standardy w sprawowaniu opieki nad dzieckiem z zachowaniem praw i odpowiedzialności rodziców, a także chroni przed arbitralną ingerencją władz w życie dziecka²¹. Podpisując konwencję, ówczesny rząd Republiki Afganistanu z premierem Fazal Haq Khaliqyarem zastrzegł sobie prawo zgłoszenia,

¹⁸ *Ibidem*, pkt 25, 26(j), 29, Commitment 1(a) i (n), Commitment 4, 4(e), 4(m), Commitment 5(k), Commitment 6(j).

¹⁹ United Nations, *Report...*, Annex II: *Programme of Action of the World Summit for Social Development*.

²⁰ Ministry of Foreign Affairs, *Statement by Prime Minister Tomiichi Murayama at the Special Commemorative Meeting of the General Assembly on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the U.N.*, New York, 22 October 1995. Szerzej zob.: K. Takemi, *Presentation for session I: Evolution of the Human Security Concept*, Kisarazu, Japan, s. 42–51.

²¹ Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989 (UNTS, t. 1577, nr 27531, s. 3). Konwencja przyjęta Rezolucją 44/25 z dnia 20 listopada 1989 r., w trakcie 44. sesji (61 spotkanie plenarne) Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych. Zob. UN General Assembly, Resolution A/RES/44/25 [w:] *Official Records of the General Assembly, Forty-fourth Session, Supplement No. 49 (A/44/49)*, s. 166.

po ratyfikacji konwencji, zastrzeżeń do wszystkich jej postanowień, które są niezgodne z przepisami islamskiego prawa szariatu i w efekcie krajowego ustawodawstwa²². Jednak zanim konwencja została ratyfikowana, nastąpiły istotne zmiany na arenie politycznej, przede wszystkim za sprawą wojny domowej, które wpłynęły na pogorszenie bezpieczeństwa Afgańczyków. Głównymi aktorami były dwa sojusze. Ahmed Shah Massoud²³ popierał stojącego na czele Jamiat-e-Islami Afghānistān (Islamskie Stowarzyszenie Afganistanu) Burhanuddina Rabbaniego²⁴. Z kolei Junbish-e Milli-yi Islami-yi Afghānistān (Narodowy Islamski Ruch Afganistanu) Abdula Rashida Dostuma²⁵ i Hezb-e-Wahdat Afghānistān (Islamska Partia Jedności Afganistanu) Abdula Ali Mazariego²⁶ wspomagał Hezb-e-Islami Afghānistān (Partia Islamska Afganistanu) pod przewodnictwem Gulbuddina Hekmatyara²⁷.

Mudżahedini, którzy wcześniej występowali przeciwko wojskom radzieckim, już w marcu 1991 roku zajęli prowincję Khost. Nadzieję na rozejm stanowiło podpisanie wrześnieowej amerykańsko-radzieckiej deklaracji o wstrzymaniu dostaw broni dla wszystkich afgańskich stron

²² Convention on the Rights of the Child, Declaration and Reservation: Afghanistan [w:] United Nations, *Multilateral treaties deposited with the Secretary-General, Status as at 1 April 2009*, t. I, cz. I, rozdz. I–VII, ST/LEG/SER.E/26, s. 391.

²³ Afgański dowódca działający w ruchu oporu przeciwko inwazji sowieckiej, a potem talibom – przywódca militarny Sojuszu Północnego. Zamordowany przez Al-Kaidę na dwa dni przed atakami na WTC w 2001 r. Szerzej: S. Gall, *Afghan Napoleon: The Life of Ahmad Shah Massoud*, London 2021.

²⁴ Pełnił funkcję szefa politycznego Sojuszu Północnego. Jego partia była odpowiedzialna za zniszczenie dużej części Kabulu, zabicie 80 tys. kابلczyków i wysiedlenie ponad 2 mln ludzi. Szerzej zob.: *Burhanuddin Rabbani*, CIDOB, <https://www.cidob.org> (19.10.2023).

²⁵ Dowódca 53. Dywizji w 1989 r., prosowiecki bojownik walczący z mudżahedinami podczas inwazji ZSRR na Afganistan, następnie zmienił stronę i dołączył do mudżahedinów przeciwko talibom; przywódca społeczności uzbeckiej. Szerzej zob.: *Dostum Abdul Rashid*, *Afghan Biographies*, <https://www.afghan-bios.info>, 30.07.2023 (19.10.2023).

²⁶ Etniczny Hazar. Wierzył, że rozwiązaniem wewnętrznych podziałów w Afganistanie jest federalny system rządów, w którym każda grupa etniczna ma określone konstytucyjne prawa. Zamordowany przez talibów w 1995 r. Szerzej zob.: A.A. Mazari, *Ih̄yā-yi huvvyat: majmū'ah-'i sukhanrāniha-yi shahīd-i mazlūm ... Ustād 'Abd 'Ali Mazāri (rah) (Resurrecting Identity: The collected speeches of Abdul Ali Mazari)*, (1995 (1374 AH)), Cultural Centre of Writers of Afghanistan, Sirāj, Qum, Iran, OCLC 37243327.

²⁷ W latach 70. Hekmatyar był prosowieckim bojownikiem Ludowo-Demokratycznej Partii Afganistanu. Został zwolniony, gdy Daoud Khan przejął władzę w 1973 r. Po wpływie studiów w Kabulu jego komunistyczna ideologia została dotknięta islamskim ekstremizmem. Szerzej zob.: *Gulbuddin Hekmatyar*, *Afghan Biographies*, <https://www.afghan-bios.info>, 31.08.2021 (19.10.2023).

konfliktu, począwszy od 1 stycznia 1992 roku²⁸. Mimo tego walki nie ustały. Po kwietniowej rezygnacji Mohammada Najibullaha z funkcji prezydenta rząd Afganistanu utracił na rzecz mudżahedinów: Gardez, Herat, Dżalalabadu. Na mocy porozumienia z Peszawaru z 24 kwietnia 1992 roku powołano tymczasową radę rządzącą z Sigbatullahem Mojadedim na czele, ogłaszając powstanie Tymczasowego Islamskiego Państwa Afganistanu²⁹. Dzień po podpisaniu porozumienia mudżahedini wkroczyli do Kabulu, jednak nie byli w stanie uformować stabilnego rządu akceptowanego przez wszystkie wrogie sobie frakcje. W czerwcu władzę przekazano nowemu prezydentowi³⁰. Burhanuddina Rabbaniego zaprzysiężono 3 stycznia 1993 roku. 7 marca tego samego roku w Islamabadzie podpisano kolejne porozumienie, na mocy którego stanowisko premiera objął Gulbuddin Hekmatyar³¹, który od 2001 roku stał się sprzymierzeńcem talibów. Nowe władze ratyfikowały *Konwencję o prawach dziecka* dopiero 23 marca 1994 roku. Był to ostatni krok na rzecz praw człowieka, jaki został podjęty przez władze Afganistanu do czasu ustanowienia Tymczasowego Islamskiego Państwa Afganistanu w 2002 roku.

Zdaniem niektórych badaczy³² przywrócenie pokoju i bezpieczeństwa w państwie było kluczowym powodem, dla którego powstałi talibowie. Według innych przywódca mułła Mohammad Omar³³ został sprowokowany faktem uprowadzenia kobiet przez dowódcę mudżahedinów w dystrykcie Maiwand³⁴. Faktem jest, że obietnicą pokoju i wycofania od walk mudżahedinów talibowie zyskiwali coraz większe grono zwolenników i w ciągu czterech lat przejęli kontrolę nad 95% terytorium Afganistanu. Po zdobyciu Kabulu w 1996 roku grupy im przeciwnie utworzyły sojusz, tj. Zjednoczony Narodowy Islamski Front Ocalenia Afganistanu³⁵, wspierający Islamskie Państwo Afganistanu

²⁸ *US-Soviet Joint Statement on Afghanistan*, „US Department of State Dispatch”, 1991, nr 2, s. 683.

²⁹ *Peshawar Accord*, 22 Shawal 1412 (24 April 1992), pkt 1.

³⁰ Na mocy pkt 2 porozumienia z Peszawaru.

³¹ UN Security Council, *Letter dated 17 march 1993 from the Charged d’Affaires A.I. of the Permanent Mission of Afghanistan to the United Nations addressed to the Secretary-General. Annex I, Afghan Peace Accord*, 19 March 1993, S/25435.

³² Zob.: R.D. Crews, A. Tarzi, *Introduction* [w:] *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, red. R.D. Crews, A. Tarzi, Cambridge 2008, s. 4.

³³ Etniczny Pasztun, który po sowieckiej inwazji przyłączył się do dżihadu i został dowódcą oddziału antyrządzieckiej partyzantki mudżahedinów.

³⁴ Np. Ahmed Rashid. Zob.: Defense Intelligence Agency, <https://www.dia.mil> (11.06.2023).

³⁵ *United Islamic National Front for the Salvation of Afghanistan (UINFSA)* – oficjalna nazwa tzw. Sojuszu Północnego.

(IPA). Prezydentem IPA i tytularnym szefem Zjednoczonego Frontu został Burhanuddin Rabbani, ale faktyczną władzę sprawował dowódca wojskowy Ahmad Shah Masoud. I chociaż skład Frontu zmieniał się, to jego trzon stanowiły przede wszystkim: *Jamiat-e-Islami Afghānistān*, *Junbish-e Milli-yi Islami-yi Afghānistān*, *Hezb-e-Wahdat Afghānistān*, *Harakat-e Islami-yi Afghānistān*³⁶, *Ittihad-e Islami Bara-yi Azadi Afghānistān*³⁷. Tym samym dwiema walczącymi ze sobą siłami w Afganistanie stał się ruch talibów z jednostką administracyjną Islamski Emirat Afganistanu i obalony rząd Islamskiego Państwa Afganistanu wspomagany przez Zjednoczony Front.

Bojownicy wychodzili z założenia, że religia dostarcza wystarczających wskazówek potrzebnych do rządzenia państwem, w związku z czym nie ma potrzeby tworzenia innych. Tezę tę potwierdza fakt, iż początkowo źródłem prawa dla talibów były *hanafi fiqh*³⁸ i dekrety emira, choć w praktyce te ostatnie stanowiły jedyny punkt odniesienia. Przyczynę takiego stanu rzeczy można upatrywać w braku wiedzy z obszaru jurysprudenencji islamskiej, który zdecydował o priorytecie teologii moralnej nad orzeczeniem prawa. Talibowie byli uczniami medres ruchu Deobandi³⁹, będącego ruchem odrodzenia w islamie sunnickim, wyznającego szkołę prawa hanafi. Zdecydowaną większość stanowili Pasztunowie, tak samo jak ich przywódca mułła Omar. Niektórzy uważali, że był nawet bardziej Pasztunem niż mużulmaninem⁴⁰. To spowodowało, że talibski wymiar islamu stał się kompilacją praktyk religijnych i zasad pasztunwali⁴¹. Brak stosownego wykształcenia prawniczego powodował akceptację dla odstępstw od wykładni islamu, zaś na terenach w większości zamieszkałych przez Pasztunów stanowione prawo przyjmowano z zadowoleniem, ponieważ wyartykułowane zakazy i nakazy i tak były częścią kultury i tradycji pasztunskiej. Dekrety przyjmowały przeróżne formy: zarządzeń⁴², roz-

³⁶ Islamski Ruch Afganistanu Ayatollaha Mohammada Asifa Muhsiniego, który nigdy nie dołączył do Hezb-e-Wahdat, a w latach 1993–1996 był sprzymierzony z Jamiat-e-Islami.

³⁷ Islamski Związek Wyzwolenia Afganistanu, na którego czele stał Abdul Rasul Sayya.

³⁸ Wykładnia prawa islamskiego sunnickiej szkoły Hanafi, założonej przez Nu'mān ibn Thābit ibn Zūtā ibn Marzubān, znanego także jako Abū Hanīfah. Opiera się na Koranie, Sunnie i *raj*, czyli osobistej opinii uczonych.

³⁹ Szerzej zob.: M. Moj, *The Deoband Madrassah Movement. Countercultural Trends and Tendencies*, London–New York 2015.

⁴⁰ J. Fergusson, *Taliban: the true story of the world's most feared guerrilla fighters*, London 2010, s. 97.

⁴¹ Kodeks honorowy Pasztunów.

⁴² Zob.: Decree of the Office of the Amir on the Better Operation of Vice and Virtue in All Districts, 28 December 1998 (O. G. nr 150); Decree of the Office of the Amir on

kazów⁴³, wiadomości, wskazówek i przesłań emira⁴⁴; często niekodyfikowane (bez dat i numerów dziennika urzędowego) lub przedrukowane na łamach „Sharia”⁴⁵. W połowie 1997 roku trzecim źródłem prawa stały się przepisy przygotowywane przez ministerstwa i inne instytucje państwowe, zatwierdzone przez Radę Ministrów i emira. Zgoda emira była również wymagana przy publikacji w Dzienniku Ustaw, za którą odpowiadało Ministerstwo Sprawiedliwości⁴⁶. *Hanafi fiqh*, dekrety emira i ustawy, tworzyły nowy porządek prawny, który talibowie określali szariatem⁴⁷.

Szariat był podstawą funkcjonowania organów władzy wykonawczej i sądownictwa⁴⁸. Sąd wojskowy rozpoznawał sprawy dotyczące czynów popełnionych przez pracowników Ministerstwa Obrony, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Dyrekcji Wywiadu i pracowników od-

Flag and Signposts, 19 September 1999 (O. G. nr 31); Decree of the Office of the Amir of Afghanistan on Delegation of Authorities to the Care-Taker Council of the Islamic Emirate of Afghanistan, N/A (O. G. nr 118); Decree of the Office of the Amir on the Dissolution of Organizations, N/A (O. G. N/A); Decree of the Office of the Amir on the Prohibition of Bribery, N/A (O. G. N/A).

⁴³ Zob.: Order of the Office of the Amir on the Treatment and Checkup of Female Patients, 5 November 1995 (O. G. nr 1844); Order of the Office of the Amir on the Prosecution and Arrest of Criminals and the Responsibilities and Authorities of Investigative Agencies, 1 December 1997 (O. G. nr 367); Order of the Care-Taker Council of the Islamic Emirate of Afghanistan on Replacing Foreign Terminologies and Titles with Those of Pashto and Dari Term, N/A (O. G. N/A); Order of the Care-Taker Council of the Islamic Emirate of Afghanistan on the Enforcement of Laws and Regulations in the Ministries and Administrations of the Emirate, N/A (O. G. N/A).

⁴⁴ Zob.: Advice and message of the Office of the Amir on the Prohibition of ‘Ethnic’ Discrimination, 25 June 1996 (O. G. N/A); Advice of the Office of the Amir on the prohibition of unIslamic and Immoral deeds in the Taliban Movement, N/A (O. G. N/A); Advice and Islamic guidance of the Amir al-Mominin [the Amir], Mullah Mohammad Omar Mujahid, on barring brahna-royan [unbearded boys] from the Taliban Movement, N/A (O. G. N/A).

⁴⁵ „Sharia” – cykl oficjalnych publikacji talibów. „Nasza platforma jest islamska. Będziemy śledzić tę platformę krok po kroku. Każdy członek naszego ruchu islamskiego jest zobowiązany do podążania za tą platformą” [tłum. własne]. Zob.: „Sharia” 1996, nr 1, s. 1.

⁴⁶ Regulation on Legislative Procedure, N/A, art. 2 (O. G. N/A); Law on the Promotion and Implementation of Legislative Documents, N/A (O. G. N/A).

⁴⁷ Decree of the Office of the Amir on the Review of Laws (Islamic review) by the Ulama, jurists, of the Supreme Court, 21 June 1998 (O. G. nr 18); Law of the Rights and Privileges of the Members of the Academic Cadre of the General Directorate of Legislation and Legal Research, N/A, art. 1 (O. G. N/A).

⁴⁸ Law of the Council of Ministers, 2 May 2001, art. 1(4), 2, 18, 22 (O. G. nr 797); Law of the General Principles of Formation and Tasks of the Ministries and Administrations of Islamic Emirate of Afghanistan, 2 May 2001, art. 4, 14(1)(3), 16(1), 23, 26(3) (O. G. nr 797); The Regulation on Organizing the Activities and Procedures of the Ministry of Justice, N/A, art. 3, 6(2) (O. G. N/A).

powiednich agencji podczas wykonywania swoich obowiązków. Podstawą orzekania były *hanafi fiqh*, szariat proroka Mahometa i inne obowiązujące prawa. Sąd Najwyższy (cywilny) rozstrzygał tylko w oparciu o *hanafi fiqh* i szariat proroka Mahometa. W jego jurysdykcji pozostawały wszystkie, prócz politycznych, zwykłe przestępstwa, w tym przestępstwa urzędników emiratu, wyjąwszy pracowników podlegających sądom wojskowym⁴⁹.

Zarówno mudżahedini, jak i talibowie podjęli próbę sformalizowania rządów i umocnienia wizji państwa, opracowując projekty własnych konstytucji, odpowiednio *Usul Asasi Dawlat Islami Afghanistan* w 1993 roku i *Dastur Emarat Islami Afghanistan* w 1998 roku, które jednak nigdy nie zostały formalnie zatwierdzone⁵⁰. W obu konstytucjach kwestie bankowości, finansów czy polityki zagranicznej zostały wyartykułowane praktycznie w taki sam sposób. Różnice dotyczyły podziału władzy politycznej. Mudżahedini stanowili koalicję wojskowych, dżihadystów i ulemów⁵¹. Władzę swą urzeczywistniali w Wysokiej Radzie⁵². Każda z frakcji rościła sobie prawo do władzy i dlatego istniała konieczność wyborów, choć odkładano je w czasie. U talibów rzeczywistość polityczna była jednolitą siłą Omara sformalizowaną w emiracie, co nie wymagało rozstrzygnięcia przywództwa, tym bardziej że sunnicka szkoła prawa hanafi nie przewidywała takiego precedensu, w związku z czym talibowie odrzucali wybory⁵³. *Dastur* miała za zadanie przede wszystkim usankcjonować prymat szariatu i *hanafi fiqh*, wykluczyć prawa nieislamskie oraz zinstytucjonalizować islamską tożsamość Afganistanu poprzez uregulowanie zasad funkcjonowania władzy i państwa, w którym emir pełni rolę przywódcy, szefa rządu i wodza naczelnego⁵⁴.

Przywódca emiratu Amir al-Mu'minin⁵⁵ posiadał władzę niemal absolutną. Kierował Najwyższą Szurą w Kandaharze⁵⁶, która pełniła funkcje ustawodawcze i nadzorcze. Mianował sędziów, ministrów, wicemini-

⁴⁹ Decree of the Office of the Amir on the Jurisdiction of the Supreme Court and Military Court, 28 January 1999, art. 2, 3 (O. G. nr 70).

⁵⁰ W obu przypadkach finalizację przerwała wojna.

⁵¹ Muzułmański teolog i uczoney.

⁵² *Asasi Dawlat Islami Afghanistan*, 1993, art. 46–47, 50, 60, 112.

⁵³ Szerzej na temat podobieństw i różnic w projektach konstytucji zob.: H. Rahimi, *A Constitutional Reckoning with The Taliban's Brand of Islamist Politycy The Hard Path Ahead*, Kabul 2021, s. 40–61.

⁵⁴ *Dastur Emarat Islami Afghanistan*, 1998.

⁵⁵ Tj. emir, przywódca wiernych.

⁵⁶ *Shura* – rada. Rada Kandaharska miała dwa organy pomocnicze, tj.: Radę Duchownych i Radę Wojskową, które pełniły funkcję doradczą i konsultacyjną odpowiednio w sprawach religijnych i wojskowych.

strów, gubernatorów, dyrektorów, szefów lokalnych podmiotów. Aby usprawnić władzę wykonawczą, dekretem emira z 3 czerwca 1997 roku talibowie przyjęli nieco zmienioną strukturę urzędów prezydenta Daouda Khana⁵⁷, obejmującą m.in. urząd premiera, sąd najwyższy oraz ministerstwa, z których część przekształcono w departamenty⁵⁸. Powołano Radę Ministrów, którą na mocy art. 3 ustawy z 2001 roku określono „najwyższym organem wykonawczym i administracyjnym rządu”. Rada odpowiadała za politykę zagraniczną, wewnętrzną, obronną, wojskową, społeczną, gospodarczą, kulturalną, a także egzekwowanie prawa szariat⁵⁹. Jej decyzje mogły być zawetowane przez Najwyższą Szurę, co powodowało, że rola Rady była w zasadzie drugorzędna. Emir skupiał w swych rękach legislaturę, władzę administracyjną i fiskalną. Podlegały mu Sąd Najwyższy i sądy wojskowe⁶⁰, jak również Rada Konstytucyjna⁶¹. Kontrolował sprawy państwa do tego stopnia, że brakowało mu czasu. Z tego powodu zakazał kierowania „spraw zwykłych” do urzędu emiratu, a kwestie i petycje, które podlegały wyłącznie uznaniu emira, zostały przekazane kabulskiej Szurze⁶². Wsparciem dla emira i kluczowym ministerstwem w islamizacji społeczeństwa było Ministerstwo ds. Występku i Cnót. Do jego zadań należało m.in. „promowanie cnoty i zapobieganie złu zgodnie z szariatem Proroka Mahometa i *hanafi fiqh* w kraju” oraz „zapewnienie poszanowania, przestrzegania i ochrony religii islamu”⁶³.

⁵⁷ Struktura władzy wykonawczej była podobna do tej z okresu panowania króla Mohammada Zahira Shaha, kiedy Daoud był premierem, i konstytucji z 1964 roku.

⁵⁸ Decree of the Office of the Amir of Islamic Emirate of Afghanistan on Restructuring the government Based on [the Government] of Daoud Khan (1977), 6 March 1997 (O. G. nr 12). Szczegółowe zadania poszczególnych ministerstw określono w 2001 roku. Zob.: Law of the General Principles of Formation and Tasks of the Ministries and Administrations of Islamic Emirate of Afghanistan, 2 May 2001 (O. G. nr 797).

⁵⁹ Law of the Council of Ministers, 2 May 2001 (O. G. nr 797).

⁶⁰ Decree of the Office of the Amir on non-interference in judicial affairs (affairs of courts), 11 July 1999 (O. G. nr 11).

⁶¹ Powołana w 2001 roku celem nadzorowania przestrzegania ustaw i innych aktów prawnych, w tym traktatów międzynarodowych, zgodnie z postanowieniami islamskiego szariat. Zob.: Law of Constitutional Council, 2 May 2001, art. 2 (O. G. nr 797).

⁶² „Chociaż różne upoważnione agencje są wyznaczone do rozpatrywania różnych petycji, skarg i sporów w oparciu o Prawo dotyczące procesu skarg, wiele zwykłych dokumentów [administracyjnych] i skarg prawnych jest niepotrzebnie kierowanych do Amira, co pochłania czas Jego Wysokości. Aby zapobiec tej nielegalnej procedurze, wydajemy następujące zasady” [tłum. własne]. Zob.: The Order of the Office of the Amir on the Prevention of Referring Ordinary Issues to the Office of the Emirate, 13 April 1999 (O. G. nr 236). Decyzje Rady Kabulskiej mogła anulować Rada Kandaharska.

⁶³ Law of the General Principles of Formation and Tasks of the Ministries and Administrations of Islamic Emirate of Afghanistan, 2 May 2001, art. 23(1)(4) (O. G. nr 797) [tłum. własne].

W okresie swoich rządów talibowie prowadzili walki z Zjednoczonym Frontem Narodowym na Rzecz Ocalenia Afganistanu i zezwolili Osامية bin Ladenowi⁶⁴ na tworzenie obozów szkoleniowych na terenach podległych ich jurysdykcji. Po atakach terrorystycznych na World Trade Center i Pentagon⁶⁵ oraz odmowie wydania bin Ladena przez Afganistan, 7 października 2001 roku Amerykanie rozpoczęli operację *Enduring Freedom* skierowaną przeciwko talibom i obozom szkoleniowym Al-Kaidy⁶⁶. Miesiąc później, po upadku Mazar-e Sharif i Heratu, talibowie opuścili Kabul i schronili się w Kandaharze.

Stosunek talibów do międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka prowadzących do zapewnienia bezpieczeństwa jednostki

Przejmujący władzę talibowie uważali, iż celem Islamskiego Emiratu Afganistanu jest przywrócenie, służenie, chronienie i szerzenie religii Allaha⁶⁷. Omar twierdził, że poprzedni władcy Afganistanu nie interesowali się religią i szariatem, co spowodowało, iż ulama „nie był w stanie w pełni oświecić mniej poinformowanego narodu muzułmańskiego” Koranem i religią. Emir podkreślał, że to właśnie „dzięki ofiarom talibów, ulama ma możliwość nauczania dzieci i dorosłych całego prawa islamskiego w świetle nauk imama Abū Ḥanīfy tak, aby byli w pełni świadomi systemu islamskiego naszego uciskanego kraju”⁶⁸.

Wiążąca moc szariatu i *hanafi fiqh* oznaczała, iż kształtująca się koncepcja *human security*, w której jednym z najważniejszych aspektów bezpieczeństwa jednostki jest możliwość życia w państwie przestrzegają-

⁶⁴ Założyciel bojowej organizacji islamskiej Al-Kaida. Kierował zamachami m.in. na ambasadę USA w Nairobi, Kenii, Tanzanii, World Trade Center w Nowym Jorku. Szerzej zob.: P.L. Bergen, *The Rise and Fall of Osama bin Laden: The Biography*, New York 2021.

⁶⁵ Zob.: National Commission on Terrorist Attacks, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States Authorized Edition*, New York 2004.

⁶⁶ Podstawą prawną interwencji był art. 5 traktatu waszyngtońskiego, na który powołano się po raz pierwszy w historii NATO.

⁶⁷ Advice and Message of His Highness, Amir al-Mominin [the Amir], to the Taliban on Strengthening the Religion of Allah and Committing to the Goals of the Taliban Movement, N/A (O. G. N/A); Advice and Message of the office of the Amir on Not Ignoring Anyone's Violation of Allah's Commands, 18 September 1995 (O. G. N/A).

⁶⁸ Message of His Highness, Amir al-Mominin, Mullah Mohammad Omar Mujahid, on the Education of Children and Adolescents by the Ulama, N/A (O. G. N/A) [tłum. własne].

jącym skodyfikowanych w traktatach międzynarodowych praw człowieka I i II generacji, nie zyska aprobaty talibów⁶⁹. W emiracie prawa człowieka były zorientowane na obowiązki. Formułowane w postaci nakazów i zakazów, cnoty i występku, wskazywały, co wolno, a czego nie wolno robić. Warunkiem *sine qua non* dla prawa było ujęcie w Koranie, hadisach, dokumentach akceptowanych przez prawoznawstwo *hanafi*, dekretach Amir al-Mu'minina i ustawach. W koncepcji *human security* rola państwa sprowadzała się do promowania, przestrzegania i ochrony praw człowieka, zaś w emiracie do egzekwowania obowiązków obywateli. O bezpieczeństwie jednostki decydował zatem fakt podporządkowania reżimowi talibów, w przeciwnym razie groziła kara: „Jeśli zatrudniasz osobę w ruchu [talibów] dla swoich powiązań plemiennych i rodzinnych, ukrywasz broń, kradniesz coś innego, naruszasz prawa muzułmanów, uciskasz ich, popełniasz przestępstwo gwałtu i sodomii lub lekceważysz bezpośrednie rozkazy Amira, rujnujesz religię Allaha. A jeśli [wy] nie odpokutujecie i nadal będziecie robić to samo, [np. jeśli] nie zwrócić skradzionej broni, zrujnujecie religię Allaha. Modlimy się do Boga, aby zdemaskował [ciebie] i zawstydził was w obu światach. Jeśli [zostaniesz] złapany [przez ruch,] zostaniesz ukarany i usunięty z szeregow. Tysiące talibów zostało zamęczonych, upośledzonych, oślepionych lub sparaliżowanych za sprawę religijną; dlatego przeklnę i ukarzę [cię za zaniedbanie ich]”⁷⁰. Na urzędnikach zajmujących się sprawami wiary w sądach rejonowych i prowincjonalnych, a także na gubernatorach dystryktów i prowincji spoczywał „zakaz ignorowania naruszeń zasad Allaha”. W przypadku zaniechania groziła im „odpowiedzialność przed Bogiem w dniu sądu” i ukaranie przez ruch talibów⁷¹. Każdy urzędnik musiał „poważnie traktować swoją odpowiedzialność za czyny swoje, [swojego] ludu i muzułmanów, jak również sprawy Allaha”⁷².

Brak przestrzegania przez talibów międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka wpływających na bezpieczeństwo jednostki wynikał przede wszystkim z ich własnej interpretacji islamu połączonej z kodeksami plemiennymi, jednoznacznych rozstrzygnięć, sztywnej interpretacji rzeczywistości, braków w edukacji i zamknięcia na świat.

⁶⁹ Zob.: Law of the General Principles of Formation and Tasks of the Ministries and Administrations of Islamic Emirate of Afghanistan, 2 May 2001, art. 15(1), (O. G. nr 797); Law of Constitutional Council, 2 May 2001, art. 2, 8(1), 10 (O. G. nr 797).

⁷⁰ Advice of the Office of the Amir on the prohibition of unIslamic and Immoral deeds in the Taliban Movement, N/A (O. G. N/A) [tłum. własne].

⁷¹ Advice and Message of the office of the Amir on Not Ignoring Anyone's Violation of Allah's Commands, 18 September 1995 (O. G. N/A) [tłum. własne].

⁷² Advice and message of Amir al-Mominin on the Full Attention of Officials in the Affairs of Muslims and Allah, 23 October 1998 (O. G. nr 168) [tłum. własne].

Dokonując przeglądu prawa, talibowie w mocy utrzymali tylko te przepisy, które nie były sprzeczne z islamskim szariatem i *hanafi fiqh*⁷³. Rządzenie oparte na zasadach islamu oznaczało, że państwo pozostaje państwem bożym, a norma religijna stanowi normę prawną. Jednak talibowie narzucili własną, surową wersję szariatu połączoną z pasztunwali i lokalnymi kodeksami. Rozdźwięk między szariatem a zachodnią koncepcją praw człowieka opartą na relacjach w wymiarze wertykalnym między jednostką a państwem *sensu stricto* dotyczył w głównej mierze praw kobiet, wolności od tortur oraz niehumanitarnego traktowania i karania, prawa do życia oraz wolności wyznania⁷⁴. Kodeks honorowy pasztunwali, ściśle powiązany ze zwyczajowym systemem prawnym, obejmujący m.in. zasady moralne i obyczajowe, stanowił o *chpelwaki*, tj. niezależności oznaczającej zakaz zmuszania Pasztuna do zmiany jego przekonań. Nakazywał m.in. *isteqamat* (niezlomność i zaufanie do boga), *sabat* (lojalność wobec przyjaciół, krewnych, a przede wszystkim plemienia), *jirgę* (radę starszych plemienia zbierającą się w celu rozwiązania sporów wewnętrznych i międzyplemiennych), *nawanatai* (udzielenie schronienia każdemu, kto ucieka przed wrogami, co usprawiedliwiała prowadzenie wojny celem zapewnienia bezpieczeństwa gościom), *badal* (zemstę w przypadku jakiegokolwiek niesprawiedliwości), *hota* (porywanie osób lub wywożenie kosztowności należących do rodziny wroga albo dłużnika i przetrzymywanie ich dla okupu)⁷⁵. Przyzwolenie szariatu i pasztunwali dla kar cielesnych łącznie z karą śmierci (dla gwałtu, morderstwa, rabunku), samosądu połączonego z odwetem, braku wolności religijnej, a także ograniczenia roli kobiet w społeczeństwie, wykluczało przestrzeganie międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka, choć talibowie próbowali zachować pewne pozory. Przykładem są wprowadzone przez emira zakazy: zmuszania więźniów do pracy⁷⁶, kar fizycznych⁷⁷, dyskryminacji plemiennej

⁷³ Decree of the Office of the Amir on the Implementation of the previous (Pre-Taliban era) Legislations, 12 May 1997, art. 1(1) (O. G. nr 367); Decree of the Office of the Amir on the Review of Laws (Islamic review) by the Ulama, jurists, of the Supreme Court, 21 June 1998 (O. G. nr 18).

⁷⁴ Różnice między prawem szariatu a zachodnią koncepcją praw człowieka omówiono szczegółowo w: K. Cenda-Miedzińska, *Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka*, cz. I...

⁷⁵ F. Zahid, *Understanding taliban through the prism of pashtunwali code*, „Tribune Libre”, 2013, nr 37.

⁷⁶ Decree A of the Office of Amir on Forcing Labour on Prisoners, 28 December 2000 (O.G. nr 797).

⁷⁷ Advice and Islamic guidance of the Amir al-Mominin about not beating the people, N/A (O. G. N/A).

i regionalnej⁷⁸, dyskryminacji etnicznej⁷⁹, bynajmniej nieprzestrzegane w praktyce. Prawa człowieka (m.in. prawo do życia, prawo do edukacji, prawo do pracy, wolność myśli i sumienia, prawo do prywatności) uwzględniała *Dastur Emarat Islami Afghanistan*. Jednak ich ochrona miała miejsce tylko w granicach islamu⁸⁰, i to islamu w jego talibskiej interpretacji.

Największe poruszenie wśród społeczności międzynarodowej wzbudzało ograniczenie praw kobiet, które ilustruje wpływ przenikającego się islamu i pasztunwali na politykę talibów. Dekret urzędu emira stanowił: „Kobiety mają prawa wynikające z islamskiego szariatu, dzięki którym ich godność (wysoka pozycja) i świętość będą chronione. Jednak ze względu na niekorzystne i nieislamskie tradycje kobiety są pozbawiane swoich praw i prześladowane na różne sposoby. Dlatego, aby zapobiec tej niesprawiedliwości, zarządzam, co następuje”⁸¹. Prawa kobiet wynikające z szariatu wiążą się z koniecznością zachowania posłuszeństwa wobec mężczyzny i posiadaniem praw na równi ze swoimi obowiązkami⁸². U Pasztunów „kobiety są zaledwie w połowie istotami ludzkimi”⁸³, dlatego też uważane są za dobra osobiste mężczyzn, a ich zachowanie stanowi istotny element honoru i wizerunku prawdziwego Pasztuna. Patrząc na rolę kobiet przez pryzmat szariatu i pasztunwali, jest ona bardzo ograniczona i sprowadza się do dbania o dom. Kobiety są odseparowane od krewnych (poza najbliższymi mężczyznami), mają ograniczone kontakty z kobietami z ich społeczności, bezpłodność karana jest rozwodem, a cudzołóstwo śmiercią. O ile pod rządami mudżahedinów kobiety nadal mogły pracować i zdobywać wykształcenie, to począwszy od 1995 roku ich edukacja była już zakazana. Jeszcze przez kolejne trzy lata działały nieliczne szkoły przydomowe wspierane przez organizacje pozarządowe i agencje ONZ, ale w 1998 roku zamknięto już wszystkie szkoły, do których uczęszczały dziewczęta, i część szkół dla chłopców, w których uczyły kobiety. W lipcu 2001 roku Rada Gospodarcza i Społeczna wydała rezolucję, w której zdecydowanie potępiła utrzymujące się poważne naruszenia praw kobiet i dziewcząt, w tym wszelkie wobec nich

⁷⁸ Guidance of His Highness, Amir al-Mominin, to All Civil and Military Officials of Taliban on the Prevention of Tribal and Regional Discrimination, N/A (O. G. N/A).

⁷⁹ Advice and message of the Office of the Amir on the Prohibition of ‘Ethnic’ Discrimination, 25 June 1996 (O. G. N/A).

⁸⁰ *Dastur Emarat Islami Afghanistan*, 1998.

⁸¹ Decree of the Office of the Amir on the Rights of Women in the Society, 10 September 1998 (O. G. nr 104) [tłum. własne].

⁸² *Koran*, Warszawa 1986, 4:34, 2:228.

⁸³ Przysłowie pasztuńskie. Zob.: I.W. Boesen, *Women, Honour and Love, Some aspects of Pashtun woman's life in Eastern Afghanistan*, „Folk”, 1979/80, nr 21–22, s. 231.

przejawy dyskryminacji na wszystkich obszarach Afganistanu, a w szczególności na obszarach objętych kontrolą talibów. Potępiła również ograniczenie dostępu kobiet do opieki zdrowotnej i edukacji, zastraszanie, nękanie i przemoc, które nie tylko mają szkodliwy wpływ na samopoczucie kobiet, ale i na jakość opieki nad dziećmi. Równocześnie Rada wezwała wszystkie afgańskie strony konfliktu, a w szczególności talibów, aby zakończyły wszelkie przypadki łamania praw kobiet i dziewcząt i podjęły stosowne działania m.in. w celu:

- uchylecia wszystkich środków legislacyjnych i innych stosowanych wobec kobiet i dziewcząt, a utrudniających wykonywanie wszystkich praw człowieka;
- zapewnienia równych praw kobiet i dziewcząt do edukacji, ponownego otwarcia szkół, dopuszczenia kobiet i dziewcząt do edukacji na wszystkich poziomach kształcenia;
- poszanowania prawa kobiet i dziewcząt do bezpieczeństwa, postawienia przed sądem osób odpowiedzialnych za fizyczne ataki na nie;
- zapewnienia skutecznego i równego dostępu kobiet i dziewcząt do niezbędnego instrumentarium na rzecz wykonywania prawa do najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego⁸⁴.

W talibskim reżimie nie było miejsca na wolność wyznania, stowarzyszenia się czy wolność zgromadzeń. *Hanafi fiqh* lekceważyło innowierców. Za rebeliantów podlegających karze uznawano frakcje, które nie przyłączyły się do ruchu talibów i „nie rozwiązały jeszcze swoich organizacji, aby wywołać anarchię na polecenie cudzoziemców lub w celu utrzymania przywództwa”⁸⁵. Ministerstwo ds. Występku i Cnót miało obowiązek aresztowania przestępców działań nieislamskich, co tłumaczono koniecznością lepszego zarządzania sprawami społecznymi⁸⁶. Rebelianci i *dhimmi*⁸⁷ tracili prawo do swojej własności, jeśli sąd uznał ich winnych apostazji lub związku z *Darul-Harb*⁸⁸. W przypadku apostatów ich własność traktowano jako *fiye* (łupy wojenne)⁸⁹. Talibo-

⁸⁴ UN Economic and Social Council, *Resolution 2001/3: Discrimination against women and girls in Afghanistan*, 24 July 2001, E/RES/2001/3, pkt 1, 2, 4 a, d, e, g.

⁸⁵ The Decree of the Office of the Amir on the Dissolution of Organizations, N/A (O. G. N/A) [tłum. własne].

⁸⁶ Decree of the Office of the Amir on the non-interference of governors in the Affairs of the prisoners (violators) of Ministry of Vice and Virtue, 19 November 1998 (O. G. nr 113).

⁸⁷ Niemuzułmańscy mieszkańcy Afganistanu.

⁸⁸ Kraj walczący/niewierny.

⁸⁹ Decree of the Office of the Amir on the Enforcement of the Regulation on the Protection of the Property of Absent, Missing, Apostate, Rebels, and Dhimmis (followers

wie ingerowali w prawo do prywatności. Zakazali m.in. słuchania zachodniej muzyki, tworzenia portretów, oglądania telewizji, puszczenia latawców, obchodzenia świąt bożego narodzenia czy picia alkoholu. Kobiety musiały nosić zakryte twarze i nie wolno było im pracować nigdzie, poza szpitalami. Władza talibów oznaczała władzę Pasztunów i zwycięstwo norm religijnych oraz kulturowych nad międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka.

Zakończenie

Ostatnia dekada XX wieku przyniosła zmiany w myśleniu na temat bezpieczeństwa, przesuwając punkt ciężkości z państwa na jednostkę. Mimo iż kształtująca się koncepcja *human security* nie zmieniła wówczas paradygmatu polityki międzynarodowej, to zwróciła uwagę na fakt, że dla większości ludzi niepewność wynika z braku zdrowia, dochodu, żywności lub pracy aniżeli strachu przed zagrożeniem dla granic państwa. Uznano, że poszanowanie wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności jest warunkiem nieodzownym dla rozwoju i sprawiedliwości społecznej, niezbędnej dla osiągnięcia i utrzymania pokoju i bezpieczeństwa. Naruszenia praw człowieka stanowiły jeden ze wskaźników braku bezpieczeństwa jednostki w państwie. Traktowano je jako sygnał, że dany kraj zmierza w kierunku załamania i erozji społecznej. Już z początkiem upowszechniania koncepcji *human security* ostrzegano, że jednym z takich państw jest Afganistan.

Wyprowadzenie wojsk radzieckich z Afganistanu zapoczątkowało walki między mudżahedinami, którzy nie byli w stanie utworzyć stabilnego rządu. Ahmed Shah Masud popierał Islamskie Stowarzyszenie Afganistanu Rabbaniego. Ich przeciwnikami byli Partia Islamska Afganistanu Hekmatyara, Narodowy Islamski Ruch Afganistanu Dostuma oraz Islamska Partia Jedności Afganistanu Mazariego. Alternatywą zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa mieli być talibowie. Jednak wbrew oczekiwaniom społeczeństwa uwikłali Afganistan w kolejny etap wojny domowej, walcząc ze Zjednoczonym Narodowy Islamskim Frontem Ocalenia Afganistanu dowodzonym przez Masouda. Islamskie Państwo Afganistanu talibowie zastąpili emiratem, którego przywódcą z władzą niemal absolutną został Pasztun Mohammad Omar, przyjmujący tytuł Amir al-Mu'minina. Podlegały mu sądy, Rada Konstytucyjna i Rada Najwyższa, przed którą odpowiadała Rada Kabulska i Rada Ministrów.

of other religions), 24 June 2000 (O. G. nr 10); Regulation the Protection of Properties and Real Estate of Absentee, Missing, Apostate, Rebels, and the Dhimmis (Followers of Protected Religions), N/A, art. 4–7 (O. G. N/A).

Talibowie nie mieli parlamentu czy też zgromadzenia narodowego, które stanowiłoby ciało ustawodawcze. Funkcję tę pełniła Rada Najwyższa w porozumieniu z emirem. W efekcie cała legislatura podlegała jego kontroli i akceptacji. Oparcie rządów na systemie rad nie było efektywne, dlatego talibowie przyjęli nieco zmienioną strukturę urzędów prezydenta Daouda Khana, w skład której wszedł premier, Rada Ministrów, ministerstwa i departamenty. Porządek prawny, określany przez talibów mianem szariatu, wyznaczały *hanafi fiqh*, dekrety emira i ustawy. Szariat stanowił mieszankę ich własnej interpretacji islamu połączonej z zasadami obyczajowymi i moralnymi kodeksu pasztunwali. Wyznaczał również podstawy funkcjonowania organów władzy wykonawczej i sądownictwa.

Talibowie stworzyli państwo, w którym jedynym celem było przywrócenie, słuźenie, chronienie i szerzenie religii Allaha. Autokratyczno-religijny sposób rządu dokonywał się przez przyzmat cnoty i występku, czynów islamskich i nieislamskich. W efekcie prawa człowieka skupiały się wokół obowiązków, czynów dozwolonych *halal* i zabronionych *haram*. Był to zasadniczo odmienny sposób postrzegania praw i wolności niż ten prezentowany w koncepcji *human security*. W teorii talibowie wyrażali akceptację dla międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka, niemniej czynili to pod warunkiem zgodności z islamem i prawem szariatu, co w praktyce dawało możliwość manipulacji i nadinterpretacji. Brak zgodności dotyczył przede wszystkim roli kobiety w społeczeństwie, sposobu wymierzania sprawiedliwości, dopuszczenia kar fizycznych, wolności wyznania i stowarzyszania się, prawa do poszanowania prywatności. O ile szariat i pasztunwali nie rozwiązywały problemu ograniczania praw człowieka, a wręcz przeciwnie, generowały przypadki ich łamania, o tyle ich poznanie może być kluczem do zrozumienia, dlaczego talibowie objęli określony kierunek postrzegania bezpieczeństwa człowieka.

Bibliografia

- Advice and Islamic guidance of the Amir al-Mominin [the Amir], Mullah Mohammad Omar Mujahid, on barring brahna-royan [unbearded boys] from the Taliban Movement, N/A (O. G. N/A).
- Advice and Islamic guidance of the Amir al-Mominin about not beating the people, N/A (O. G. N/A).
- Advice and message of Amir al-Mominin on the Full Attention of Officials in the Affairs of Muslims and Allah, 23 October 1998 (O. G. nr 168).
- Advice and Message of His Highness, Amir al-Mominin [the Amir], to the Taliban on Strengthening the Religion of Allah and Committing to the Goals of the Taliban Movement, N/A (O. G. N/A).
- Advice and Message of the office of the Amir on Not Ignoring Anyone's Violation of Allah's Commands, 18 September 1995 (O. G. N/A).

- Advice and message of the Office of the Amir on the Prohibition of 'Ethnic' Discrimination, 25 June 1996 (O. G. N/A).
- Advice of the Office of the Amir on the prohibition of unIslamic and Immoral deeds in the Taliban Movement, N/A (O. G. N/A).
- Bergen P.L., *The Rise and Fall of Osama bin Laden: The Biography*, New York 2021.
- Boesen I.W., *Women, Honour and Love, Some aspects of Pashtun woman's life in Eastern Afghanistan*, „Folk”, 1979/80, nr 21–22.
- Burhanuddin Rabbani*, CIDOB, <https://www.cidob.org> (19.10.2023).
- Canivez P., *Jean Jacques Rousseau's Concept of People*, „Philosophy and Social Criticism”, 2004, nr 30.
- Cenda-Miedzińska K., *Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka, cz. I: Lata 1919–1973*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2021, nr 2.
- Cenda-Miedzińska K., *Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka, cz. II: Lata 1973–1989*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2022, nr 4.
- Constitution of the Republic of Afghanistan, 1 June 1990.
- Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989 (UNTS, t. 1577, nr 27531).
- Convention on the Rights of the Child, Declaration and Reservation: Afghanistan [w:] United Nations, *Multilateral treaties deposited with the Secretary-General, Status as at 1 April 2009*, t. I, cz. I, rozdz. I-VII, ST/LEG/SER.E/26.
- Crews R.D., Tarzi A., *Introduction [w:] The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, red. R.D. Crews, A. Tarzi, Cambridge 2008.
- Dastur Emarat Islami Afghanistan*, 1998.
- Decree A of the Office of Amir on Forcing Labour on Prisoners, 28 December 2000 (O.G. nr 797).
- Decree of the Office of the Amir of Afghanistan on Delegation of Authorities to the Care-Taker Council of the Islamic Emirate of Afghanistan, N/A (O. G. nr 118).
- Decree of the Office of the Amir of Islamic Emirate of Afghanistan on Restructuring the government Based on [the Government] of Daoud Khan (1977), 6 March 1997 (O. G. nr 12).
- Decree of the Office of the Amir on Flag and Signposts, 19 September 1999 (O. G. nr 31).
- Decree of the Office of the Amir on non-interference in judicial affairs (affairs of courts), 11 July 1999 (O. G. nr 11).
- Decree of the Office of the Amir on the Better Operation of Vice and Virtue in All Districts, 28 December 1998 (O. G. nr 150).
- Decree of the Office of the Amir on the Dissolution of Organizations, N/A (O. G. N/A).
- Decree of the Office of the Amir on the Enforcement of the Regulation on the Protection of the Property of Absent, Missing, Apostate, Rebels, and Dhimmis (followers of other religions), 24 June 2000 (O. G. nr 10).
- Decree of the Office of the Amir on the Implementation of the previous (Pre-Taliban era) Legislations, 12 May 1997 (O. G. nr 367).
- Decree of the Office of the Amir on the Jurisdiction of the Supreme Court and Military Court, 28 January 1999 (O. G. nr 70).
- Decree of the Office of the Amir on the non-interference of governors in the Affairs of the prisoners (violators) of Ministry of Vice and Virtue, 19 November 1998 (O. G. nr 113).
- Decree of the Office of the Amir on the Prohibition of Bribery, N/A (O. G. N/A).
- Decree of the Office of the Amir on the Replacing 'State' with 'Emirate', 11 July 1999 (O. G. nr 10).

- Decree of the Office of the Amir on the Review of Laws (Islamic review) by the Ulama, jurists, of the Supreme Court, 21 June 1998 (O. G. nr 18).
- Decree of the Office of the Amir on the Rights of Women in the Society, 10 September 1998 (O. G. nr 104).
- Defense Intelligence Agency, <https://www.dia.mil> (11.06.2023).
- Dostum Abdul Rashid, Afghan Biographies, <https://www.afghan-bios.info>, 30.07.2023 (19.10.2023).
- Faber M.J., Dekker M., *Human security from below in a Hobbesian environment*, „Security and Human Rights”, 2008, nr 19.
- Fergusson J., *Taliban: the true story of the world's most feared guerrilla fighters*, London 2010.
- Gall S., *Afghan Napoleon: The Life of Ahmad Shah Massoud*, London 2021.
- Guidance of His Highness, Amir al-Mominin, to All Civil and Military Officials of Taliban on the Prevention of Tribal and Regional Discrimination, N/A (O. G. N/A).
- Gulbuddin Hekmatyar, Afghan Biographies, <https://www.afghan-bios.info>, 31.08.2021 (19.10.2023).
- Koran*, Warszawa 1986.
- Law of Constitutional Council, 2 May 2001 (O. G. nr 797).
- Law of the Council of Ministers, 2 May 2001 (O. G. nr 797).
- Law of the General Principles of Formation and Tasks of the Ministries and Administrations of Islamic Emirate of Afghanistan, 2 May 2001 (O. G. nr 797).
- Law of the Rights and Privileges of the Members of the Academic Cadre of the General Directorate of Legislation and Legal Research, N/A (O. G. N/A).
- Law on the Promulgation and Implementation of Legislative Documents, N/A (O. G. N/A).
- Message of His Highness, Amir al-Mominin, Mullah Mohammad Omar Mujahid, on the Education of Children and Adolescents by the Ulama, N/A (O. G. N/A).
- Ministry of Foreign Affairs, *Statement by Prime Minister Tomiichi Murayama at the Special Commemorative Meeting of the General Assembly on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the U. N.*, New York, 22 October 1995.
- Mazari A.A., *Iḥyā-yi huvvyat: majmū'ah-'i sukhānrānīha-yi shahīd-i mazlūm ... Ustād 'Abd 'Alī Mazāri (rah) (Resurrecting Identity: The collected speeches of Abdul Ali Mazari)*, (1995 (1374 AH)), Cultural Centre of Writers of Afghanistan, Sirāj, Qum, Iran, OCLC 37243327. Moj M., *The Deoband Madrassah Movement. Countercultural Trends and Tendencies*, London-New York 2015.
- National Commission on Terrorist Attacks, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States Authorized Edition*, New York 2004.
- Order of the Care-Taker Council of the Islamic Emirate of Afghanistan on Replacing Foreign Terminologies and Titles with Those of Pashto and Dari Term, N/A (O. G. N/A).
- Order of the Care-Taker Council of the Islamic Emirate of Afghanistan on the Enforcement of Laws and Regulations in the Ministries and Administrations of the Emirate, N/A (O. G. N/A).
- Order of the Office of the Amir on Mandating Turbans, 18 March 1999 (O. G. nr 4494).
- Order of the Office of the Amir on the Treatment and Checkup of Female Patients, 5 November 1995 (O. G. nr 1844).
- Peshawar Accord*, 22 Shawal 1412 (24 April 1992).
- Rahimi H., *A Constitutional Reckoning with The Taliban's Brand of Islamist Polityc The Hard Path Ahead*, Kabul 2021.

- Regulation on Legislative Procedure, N/A (O. G. N/A).
- Regulation the Protection of Properties and Real Estate of Absentee, Missing, Apostate, Rebels, and the Dhimmis (Followers of Protected Religions), N/A (O. G. N/A). „Sharia”, 1995–1997.
- Smith B., *Friends in the State of Nature: John Locke and the Formation of Security Communities*, „Polity”, 2017, nr 49.
- Takemi K., *Presentation for session I: Evolution of the Human Security Concept*, Kisarazu, Japan 2021.
- The Decree of the Office of the Amir on the Dissolution of Organizations, N/A (O. G. N/A).
- The Order of the Office of the Amir on the Prevention of Referring Ordinary Issues to the Office of the Emirate, 13 April 1999 (O. G. nr 236).
- The Regulation on Organizing the Activities and Procedures of the Ministry of Justice, N/A (O. G. N/A).
- UN Economic and Social Council, *Resolution 2001/3: Discrimination against women and girls in Afghanistan*, 24 July 2001, E/RES/2001/3.
- UN General Assembly, Resolution A/RES/44/25 [w:] *Official Records of the General Assembly, Forty-fourth Session, Supplement No. 49 (A/44/49)*.
- UN Security Council, *Letter dated 17 march 1993 from the Charged d'Affaires A.I. of the Permanent Mission of Afghanistan to the United Nations addressed to the Secretary-General. Annex I, Afghan Peace Accord*, 19 March 1993, S/25435.
- UNDP, *Human Development Report 1994: New Dimension of Human Security*, New York 1994.
- United Nations, *Report of the World Summit for Social Development*, Copenhagen, 6–12 March 1995, A/CONF.166/9.
- US-Soviet Joint Statement on Afghanistan*, „US Department of State Dispatch”, 1991, nr 2.
- World Summit for Social Development – 6–12 March 1995, Copenhagen, Denmark*, United Nations, <https://www.un.org> (19.10.2023).
- Zahid F., *Understanding taliban through the prism of pashtunwali code*, „Tribune Libre”, 2013, nr 37.

The position of Afghanistan on the adoption of the international human rights instruments, part III: 1990 – 2001. Taliban's dimension of the human (in)security

Abstract

The article is the third part of studies showing Afghanistan's path towards adopting international instruments for the protection of human rights. Based on national law, international documents and historical sources, it analyses the approach of the Islamic State of Afghanistan and the Islamic Emirate of Afghanistan to human rights, one of the main components of the concept of human security developing in the 1990s. The structure of the article corresponds with the research objectives: to highlight the role of human rights in the idea of human security 90s, to present the changes in the balance of power within the state which had an impact on the security and legal order of Afghanistan, to present the attitude of the Taliban to international standards of human rights protection leading to the security of the individual.

Keywords: Afghanistan, security, human rights, sharia, Taliban

Roman Chorób*

WPLYW OŚRODKÓW MIEJSKICH NA ROZWÓJ INNOWACYJNYCH POWIĄZAŃ INTEGRACYJNYCH SEKTORA AGROBIZNESU

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania była próba oceny wpływu ośrodka miejskiego na stan i rozwój procesów integracyjnych rolnictwa z przemysłem spożywczym. Podjętą problematykę poparto wynikami badań, przeprowadzonymi w 2022 roku wśród 450 losowo wybranych producentów rolnych oraz przedstawicieli 126 firm przetwórczych prowadzących działalność w województwie podkarpackim. Wpływ ośrodka miejskiego ukazano m.in. za pomocą lokalnego oddziaływania istniejących zakładów przetwórczych, które stanowią cenne ogniwo w pionowych powiązaniach integracyjnych. Ukazano również znaczenie poziomych form powiązań zachodzących pomiędzy rolnikami, które w pewnych uwarunkowaniach sprzyjają rozwojowi pionowych związków integracyjnych. Wnioski były pomocne w weryfikacji postawionej tezy, iż ośrodki miejskie pełnią istotną rolę poprzez oddziaływanie na procesy integracyjne zachodzące w agrobiznesie.

Słowa kluczowe: miasto, integracja, kooperacja, innowacje, agrobiznes

Wstęp

Ekspansja technologii cyfrowych i związane z nią procesy transformacji gospodarki i społeczeństwa to jedna z najbardziej dynamicznych zmian współczesnych czasów. Innowacyjne technologie cyfrowe rozprzestrzeniają się na świecie znacznie szybciej niż wynalazki ery przemysłowej. Cyfryzacja, jako ciągły proces konwergencji rzeczywistego i wirtualnego świata, staje się stymulatorem zmian, kreuje nowe możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego, wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, a jednocześnie wiąże się z niepewnością i różnymi zagrożeniami obejmującymi m.in. społeczno-ekonomiczne skutki automatyzacji procesów produkcji. Postępująca cyfryzacja wywiera coraz silniejszy wpływ na tradycyjne reguły biznesowe, gdyż ofe-

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: rchorob@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-2045-6251.

ruje nowe modele biznesowe umożliwiające przechwytywanie wartości na każdym etapie łańcucha wartości oraz zdobywanie przewagi konkurencyjnej¹.

Miasto, podobnie jak i wieś, nigdy nie było definiowane samodzielnie, lecz zawsze relatywnie, jedno względem drugiego. Wiejskość definiowano przez podwójną dychotomię, odnoszącą się do sposobu życia (wieś – miasto) i sposobu produkcji (rolnictwo – przemysł). Wieś i rolnictwo umiejscowione na osi czasu zdawały się należeć do przeszłości, przyszłość otwierała się zaś przed miastem i przemysłem. Miasto było i jest postrzegane jako zamożniejsze, wieś – o wiele uboższa czy uboga. Często do tej charakterystyki dodawano wymiar przestrzenny, dzieląc przestrzeń geograficzną – a za nią także społeczną – na centrum i peryferie. Opozycje te kreśliły ramy dwóch odmiennych rzeczywistości społecznych: jednej centralnej, zamożnej, rozwijającej się, drugiej – ubogiej, schyłkowej, marginalnej i marginalizowanej. Łączący je stosunek mógł mieć tylko charakter dominacji-podległości. Usytuowanie wsi w stosunku do miasta wyznaczało jej miejsce w społeczeństwie globalnym, które również się zmieniało i było na nowo definiowane².

Aktualne członkostwo Polski w Unii Europejskiej znacząco wpływa na sytuację producentów i przetwórców artykułów rolnych, podobnie jak wielu innych podmiotów gospodarczych. Akcesja do UE wiąże się ze wzrostem konkurencji na rynku rolno-żywnościowym, zarówno ze strony producentów surowca, jak i jego przetwórców. Szanse Polski na rynkach innych krajów członkowskich upatrywać należy w ograniczaniu wpływu dużego rozdrobnienia gospodarstw producentów rolnych poprzez stworzenie struktur integrujących rolników, umożliwiających racjonalizację produkcji i zbytu produktów rolnych. Nieodzowną rolę w tym względzie pełnią ośrodki miejskie, które przejmując niejako rolę integratora, mogą sprzyjać rozkwitowi więzi integracyjnych w regionie, a w konsekwencji przyczynić się do uzyskania lepszej pozycji rynkowej polskich producentów rolnych.

Należy podkreślić, iż procesy integracyjne pomiędzy rolnictwem a przemysłem spożywczym zachodzą w określonym otoczeniu³. Można

¹ M. Sarama, R. Chorób, *Spoleczne i ekonomiczne aspekty transformacji cyfrowej w Polsce*, Rzeszów 2021, s. 7.

² M. Halamska, *Uwagi o naturze wiejskości i sposobach jej definiowania* [w:] *Człowiek – miasto – region. Związki i interakcje*, red. G. Gorzelak, M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir, Warszawa 2009, s. 123.

³ Por. J. Gołębiowski, *Zmiany w otoczeniu jako czynnik kształtujący działania marketingowe przedsiębiorstw agrobiznesu*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, 2011, nr 5, s. 41; B. Wyrzykowska, *Rodzaje powiązań inte-*

sądzić, iż otoczenie to wpływa w wieloraki sposób na zachodzące procesy integracyjne: dokonuje regulacji, weryfikuje efektywność, stymuluje ich rozwój bądź działa dezintegrująco. Natomiast wpływ samego układu zintegrowanego na otoczenie jest dużo mniejszy, choć w przypadku opanowania rynku lokalnego może on niekiedy wpływać znacząco na parametry rynku. Szczególnego znaczenia nabiera zatem zachodzące obustronne oddziaływanie w dobie kryzysu. Powiązania integracyjne w agrobiznesie umożliwiają zintegrowanym podmiotom gospodarczym realizację wspólnych zadań w dziedzinie wytwarzania żywności – od produkcji surowców i ich przetwórstwa do sprzedaży, strategii marketingowych, finansowania i planów inwestycyjnych⁴. Wspólne przedsięwzięcia wymagają jednak określonego podziału kompetencji i obowiązków, podejmowania zgodnych decyzji, właściwego zarządzania czy umiejętnego łączenia środków produkcji w ciągi technologiczne.

Celem niniejszego opracowania była próba oceny wpływu ośrodka miejskiego na stan i rozwój procesów integracyjnych rolnictwa z przemysłem spożywczym. Badania dowodzą bowiem, że znaczenie małych i dużych miast dla rozwoju obszarów wiejskich jest istotne, są one podstawą kształtowania lokalnych, a nawet regionalnych warunków wzrostu gospodarczego i życia społeczno-kulturalnego; określają także ich związki z gospodarstwami rolnymi i firmami wiejskimi⁵. Podjęta problematyka, uwzględniająca przytoczoną bazę źródłową, została poparta wynikami badań, jakie przeprowadzono w 2022 roku wśród 450 losowo wybranych producentów rolnych oraz przedstawicieli 126 firm prze-

gracyjnych w agrobiznesie, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 2004, nr 53, s. 65.

⁴ R. Chorób, *Powiązania integracyjne rolnictwa z przemysłem spożywczym na Podkarpaciu*, „Wiadomości Statystyczne”, 2017, R. LXII, nr 6, s. 74–75; G. Czapiewska, *Integration into agricultural producer groups as a manifestation of rural entrepreneurship*, „Przedsiębiorczość – Edukacja”, 2021, nr 17, s. 190–192.

⁵ K. Heffner, *Obszary wiejskie i małe miasta: czy lokalne centra są potrzebne współczesnej wsi?*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2016, nr 279, s. 11. Por. też: J. Farrington, C. Farrington, *Rural Accessibility, Social Inclusion and Social Justice: Towards Conceptualisation*, „Journal of Transport Geography”, 2005, vol. 13; K. Heffner, *Małe miasta a rozwój obszarów wiejskich* [w:] *Problemy zagospodarowania terenów wiejskich w Polsce*, red. A. Stasiak, Warszawa 2003; A. Comber, C. Brunson, M. Phillips, *The Varying Impact of Geographic Distance as a Predictor of Dissatisfaction over Facility Access*, „Applied Spatial Analysis and Policy”, 2012, vol. 5; K. Heffner, B. Klemens, *Wpływ polityki miejskiej i miejskich obszarów funkcjonalnych na rozwój obszarów wiejskich. Ocena problemu na podstawie badań literaturowych*, „Studia komitetu przestrzennego zagospodarowania kraju PAN”, 2016, nr 167; *Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju*, red. A. Kołodziejczak, Poznań 2021.

twórczych prowadzących działalność w województwie podkarpackim. Wpływ ośrodka miejskiego ukazano m.in. za pomocą lokalnego oddziaływania istniejących zakładów przetwórczych, które stanowią cenne ogniwo w pionowych powiązaniach integracyjnych. Ukazano również znaczenie poziomych form powiązań zachodzących pomiędzy rolnikami, które w pewnych uwarunkowaniach sprzyjają rozwojowi pionowych związków integracyjnych. Wnioski mogą być pomocne w weryfikacji postawionej tezy, iż ośrodki miejskie pełnią istotną rolę poprzez oddziaływanie na procesy integracyjne zachodzące w agrobiznesie.

Oddziaływanie miasta na wielostronny rozwój obszarów wiejskich

We wszystkich krajach europejskich małe miasta wraz ze swoim wiejskim zapleczem są istotnym elementem krajobrazu, gospodarki oraz życia społecznego. W okresie integracji Polski ze strukturami europejskimi istotnym zmianom ulegają warunki gospodarowania i kierunki powiązań społeczno-gospodarczych obszarów wiejskich. Szczególną rolę w tych przekształceniach odgrywają miasta, przede wszystkim te, dla których bezpośrednie, wzajemne powiązania z zapleczem wiejskim mają kluczowe znaczenie. Dominują wśród nich ośrodki małe, dla których węzłowe położenie w lokalnej przestrzeni, miejski krajobraz oraz centralność w ujęciu funkcjonalnym są podstawowymi wyznacznikami miejskości. Ponadto, małe miasta odgrywają istotną rolę w procesie kształtowania przestrzeni rolniczej, co wynika z koncentracji różnego typu elementów związanych z lokalnymi potrzebami ludności, działalnością rolniczą, a także z potrzebami rynkowymi otoczenia⁶.

Przyjmując klasyfikację J. Kudelko, za centra wzrostu społeczno-gospodarczego województwa można przyjąć miasta i gminy, które skupiają ponad tysiąc pracujących w zajęciach pozarolniczych⁷. Wysokim

⁶ Por. K. Heffner, *Problemy sieci osadniczej a kształtowanie się lokalnych centrów rozwoju* [w:] *Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich wschodniego i zachodniego pogranicza (społeczne, ekonomiczne i instytucjonalne uwarunkowania)*, red. M. Kłodziński, A. Rosner, Warszawa 2000, s. 103–118; R. Szymtykie, P. Tomczak, *Funkcje rolnicze miast bardzo małych w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska sectio B – Geographia Geologia Mineralogia et Petrographia”, 2022, vol. 77, s. 22–23.

⁷ J. Kudelko, *Kształtowanie się centrów wzrostu województwa podkarpackiego jako wiodących ogniw struktury przestrzennej oraz ich wpływ na kształtowanie się stref rozwoju obszaru województwa podkarpackiego* [w:] *Uwarunkowania rozwoju rzeszowskiego obszaru metropolitarne w systemie społeczno-gospodarczym i innowacyjnym województwa podkarpackiego*, red. J. Kudelko, Kraków 2007, s. 109–129.

stopniem koncentracji działalności gospodarczej w centrach wzrostu charakteryzuje się przemysł i budownictwo. Mniejszym stopniem koncentracji i bardziej stabilnym udziałem w ogólnej liczbie pracujących charakteryzują się usługi rynkowe. Najniższym stopniem skupienia działalności w centrach charakteryzują się usługi nierynkowe, co wynika z ich specyfiki (edukacji, ochrony zdrowia, administracji), które bardziej równomiernie występują na terenie województwa, nawiązując do rozmieszczenia ludności. Centra wzrostu województwa kształtowały się pod wpływem wielu złożonych i zmieniających się czynników, działających z różnym natężeniem. Doprowadziło to do istotnej dywersyfikacji potencjału społeczno-gospodarczego poszczególnych ośrodków miejskich regionu.

Tradycyjną funkcją małych miast była obsługa rolnictwa oraz związanej z nim bezpośrednio i pośrednio wiejskiej ludności. Ten układ zmieniał się w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego, który wprowadzał coraz więcej pozarolniczych funkcji na obszary wiejskie. Współcześnie rola małych miast nie może być rozważana w oderwaniu od ich lokalnego otoczenia. Obszary wiejskie przeszły bowiem głęboką ewolucję, w której stale wzrasta udział bezpośrednich, pionowych powiazań, natomiast znaczenie ogniw pośredniczących się zmniejsza. Należy podkreślić, iż kierunki i zakres przekształceń małych miast nie są takie same dla wszystkich regionów Polski. Znaczne zróżnicowanie dynamiki rozwoju społeczno-gospodarczego ośrodków lokalnych wyraża się między innymi w tempie wzrostu gospodarki, kierunkach przepływów migracyjnych, zmianach rynków pracy (poziomu bezrobocia, dojazdów do pracy, itd.), zaawansowaniu procesów prywatyzacyjnych i kondycji finansowej zlokalizowanych w nich podmiotów gospodarczych⁸.

Przeobrażenia okresu transformacji spowodowały ponadto, że zmienia się kierunek ilościowych i jakościowych przekształceń funkcjonalnych lokalnych ośrodków miejskich w odniesieniu do ich wiejskiego otoczenia. Obszary wiejskie i związane z nimi małe miasta są w bardzo różnym stopniu zintegrowane lokalnie, co istotnie wpływa na kształtowanie ich możliwości rozwojowych. Im większy jest stopień lokalnej integracji małych miast, traktowanych jako ośrodki centralne otaczających obszarów wiejskich, tym większe i bardziej stabilne są możliwości rozwojowe lokalnych obszarów rozwoju społeczno-gospodarczego.

⁸ Por. B. Bartosiewicz, *Obszary funkcjonalne małych i średnich miast w Polsce – koncepcja badawcza*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2016, nr 279, s. 234–236; Z. Szymła, *Konkurencyjność małych miast w Polsce Południowo-Wschodniej [w:] Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, red. M. Klamut, L. Cybulski, Wrocław 2000, s. 184–194.

Mniejsze ośrodki, jeśli są aktywnymi centrami na poziomie lokalnym, ożywiają ekonomicznie tereny wiejskie. Jeśli ich konkurencyjność jest uzależniona od jednego sektora gospodarki lub zależy od zdominowanych przez funkcje rolnicze obszarów wiejskich, to wymagają aktywnej polityki różnicowania podstaw ich gospodarki. Stopień konkurencyjności małych miast wpływa bowiem na szansę otaczających je terenów wiejskich⁹.

Analogicznie do światowych trendów zarysowuje się w kraju dualny charakter procesu przemian sektora wewnątrz przetwórstwa spożywczego. Z jednej strony widoczna jest tendencja do konsolidacji podmiotów wokół największych jednostek, powstawanie grup kapitałowych i włączanie ich w gospodarcze procesy globalizacyjne, z drugiej zaś selekcja poprzez jakość i konkurencję na rynkach lokalnych oraz wzmacnianie się średnich i małych przedsiębiorstw plasujących się na niszach rynkowych. Linia podziału relacji ekonomicznych zakładów przemysłu spożywczego ze środowiskiem gospodarczo-społecznym, a więc z rejonem, gdzie prowadzą działalność, nie przebiega według wielkości tych podmiotów, lecz bardziej jest zintegrowana z rodzajami surowców, charakterem produkcji i rynków zbytu produktów. Zatem przemysł spożywczy tworzący system powiązanych przedsiębiorstw odpowiedzialnych za produkcję artykułów spożywczych i wielowymiarowe bezpieczeństwo żywnościowe jest w stanie pełnić swoje funkcje w warunkach nowej ścieżki rozwoju¹⁰.

Determinanty rozwoju powiązań integracyjnych w opinii producentów rolnych

Możliwości nawiązania trwałych więzi między producentami rolnymi a przemysłem spożywczym zdeterminowane są m.in. sytuacją na lokalnych rynkach zbytu, która wpływa zasadniczo na rozwój tego typu procesów integracyjnych. W poniższych badaniach sytuację na lokalnych rynkach zbytu oceniono poprzez opinie nt.: możliwości lokalnego przetwarzania wyprodukowanych płodów rolnych, głównych odbiorców

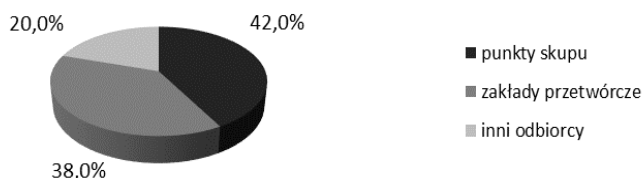
⁹ K. Heffner, *Małe miasta w rozwoju obszarów wiejskich* [w:] *Małe miasta a rozwój lokalny i regionalny*, red. K. Heffner, Katowice 2005, s. 17; *idem*, *Obszary wiejskie...*, s. 11–18.

¹⁰ Por. R. Chorób, *Determinants of development of innovative integration links between agriculture and food industry. Selected issues*, Rzeszów 2016; K. Firlej, *Przemysł spożywczy w Polsce. Nowa ścieżka rozwoju*, Warszawa 2017, s. 7–10; S. Zięba, *Przemysł spożywczy w aspekcie rozwoju regionalnego kraju* [w:] *Rola małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju regionalnym*, red. J. Chojek, Warszawa 2002, s. 379–380.

produktów rolnych, odległości punktów skupu od gospodarstw rolnych, sposobów dostarczania surowców rolnych do przetwórstwa, funkcjonowania punktów skupu, identyfikacji konkurencji w skupie surowców rolnych, obsługi prowadzonej przez zakłady przetwórcze oraz ilości i długości zawieranych umów kontraktacyjnych.

Zakłady przetwórcze zajmujące się odbiorem, a następnie przemysłowym przetwarzaniem surowców rolnych pochodzących od rolników w większości przypadków zlokalizowane są w mniejszych lub większych ośrodkach miejskich województwa podkarpackiego. Jak już podkreślano wcześniej, wpływają one stymulująco na rozwój procesów integracyjnych zachodzących pomiędzy producentami rolnymi a firmami przetwórczymi. Dokonując oceny możliwości lokalnego przetwarzania wyprodukowanych w gospodarstwie płodów rolnych, 24,0% ankietowanych rolników wyraziło pogląd, iż są one wystarczające; 46,0% stwierdziło, że istniejące zakłady przetwórcze nie zagospodarowują w całości oferowanych przez nich produktów, a 30,0% rolników uważało, iż niezbędna jest budowa nowych zakładów przetwórczych lub rozbudowa i modernizacja istniejących.

Analizując miejsca zbytu produkcji towarowej, na rysunku 1 zestawiono głównych odbiorców surowców rolnych wytwarzanych przez ankietowanych rolników.



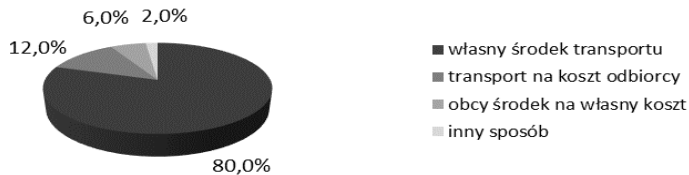
Rys. 1. Główni odbiorcy surowców rolnych od ankietowanych rolników

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Warto w tym miejscu nadmienić, iż znaczna część producentów rolnych oferowała do sprzedaży własne surowce zarówno punktom skupu, jak też zakładom przetwórczym. Dość liczną grupę (20,0%) stanowili inni odbiorcy, wśród których wymieniano: pośredników, odbiorców prywatnych i konsumentów (klientów) indywidualnych.

Charakteryzując odległości gospodarstw od punktów skupu, należy stwierdzić na podstawie przeprowadzonych badań, że największą grupę stanowią gospodarstwa, których odległość od punktów skupu mieści się w przedziałach – do 5 km bądź od 5 do 10 km (blisko 2/3 gospodarstw). Mając natomiast na uwadze koszty związane z transportem surowca do

przetwórci (zakładu, punktu skupu), oprócz wskazania na ich odległość od gospodarstwa rolnego, zapytano też producentów rolnych o sposób dostarczania przez nich wyprodukowanych surowców rolniczych do miejsc skupu. Szczegółowe zestawienie dotyczące udziału środków transportu przedstawiono na rysunku 2.



Rys. 2. Struktura sposobów dostarczania do punktów skupu surowców rolniczych wytwarzanych przez ankietowanych rolników

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Najmniej liczną grupę (2,0%) tworzyli rolnicy korzystający m.in. z takich sposobów, jak bezpośredni odbiór produktów rolnych wprost z gospodarstwa. Ostatnia forma była najmniej powszechna, a w opinii samych ankietowanych właśnie ten sposób powinien być bardziej rozwijany. Stwarzałoby to istotną przesłankę zawiązania i rozwoju związków integracyjnych z odbiorcami tych produktów. Warto w tym miejscu podkreślić, iż gospodarstwa te są potencjalnymi kontrahentami do nawiązania więzi integracyjnych – można zatem przypuszczać, iż w sprzyjających warunkach skłonnyimi również do rozwoju integracji zarówno częściowej, jak i pełnej.

Kluczowym elementem integracji rolnictwa z otoczeniem jest skup, ze względu m.in. na jego na ogół zinstytucjonalizowany charakter. Stosunkowo duża część produkcji trafia do dalszego przetworzenia poprzez ten rodzaj działalności gospodarczej prowadzonej zarówno przez duże zakłady przetwórcze, jak i przez małe firmy ze sfery agrobiznesu, stanowiące otoczenie dla rolnictwa indywidualnego i pełniące często rolę lokalnego integratora w kontaktach rolnika-producenta ze sferą przetwórstwa i obrotu. Oceniając dotychczasowe formy skupu – sprzedaży produktów rolnych, ok. 40,0% ankietowanych rolników wyraziło pogląd, że spełniają one całkowicie ich oczekiwania. Druga większa część rolników była odmiennego zdania, wskazując na konieczne zmiany w tym zakresie, takie jak: usprawnienie odbioru surowca, odbiór surowca bezpośrednio z gospodarstwa, rozbudowa struktury punktów skupu, stosowanie kontraktacji czy długoletnich umów gwarantujących ceny i terminowy odbiór surowca, tworzenie giełd rolnych. Odpowiadając na pytanie dotyczące występowania konkurencji w skupie produktów rolnych na

badanym terenie, 40,0% ankietowanych potwierdziło jej obecność, zwłaszcza w przypadku takich produktów, jak: warzywa, owoce, mleko, żywiec wołowy i wieprzowy oraz zboża.

Wypowiadając się na temat dotychczasowej obsługi prowadzonej przez zakłady przetwórcze (mleczarnie, zakłady mięsne, przetwórnice owocowo-warzywne, cukrownie, młyny zbożowe, itp.), 4,0% ankietowanych producentów rolnych oceniło jej poziom jako bardzo dobry, 28,0% jako dobry, 38,0% jako średni i 30,0% jako zły. Wysoki odsetek ostatnich dwóch odpowiedzi potwierdza aktualną sytuację na rynku charakteryzującą się m.in. nadwyżką podaży surowców rolnych, co świadczy o niezadowoleniu rolników z prowadzonej polityki i działalności tych firm przetwórczych i zniechęca do współpracy z ww. podmiotami.

Jak wskazują dotychczasowe doświadczenia dotyczące różnych form powiązań integracyjnych, większość producentów rolnych skłania się do rezygnacji z samodzielności organizacyjnej, zachowując odrębność ekonomiczną i prawną w związkach integracyjnych. Dlatego też najbardziej powszechną formą, w tym również w województwie podkarpackim, jest kontraktacja. Spośród ankietowanych producentów rolnych, 44,0% dokonywało sprzedaży swych produktów rolnych na podstawie co najmniej jednej umowy kontraktacyjnej zawartej z zakładem przetwórczym. Większość z powyższych umów kontraktacyjnych była zawierana na okres jednego roku, ale częste były też umowy zawierane na okresy 2-letnie lub 5-letnie, co sprzyja rozwojowi tej formy integracji w dłuższej perspektywie. Przesłanką procesów integracyjnych w długim okresie są bowiem zwiększone korzyści z wymiany rynkowej spowodowane silniejszą pozycją układu zintegrowanego na rynku, możliwością podziału oraz ograniczenia ryzyka technologicznego i ekonomicznego.

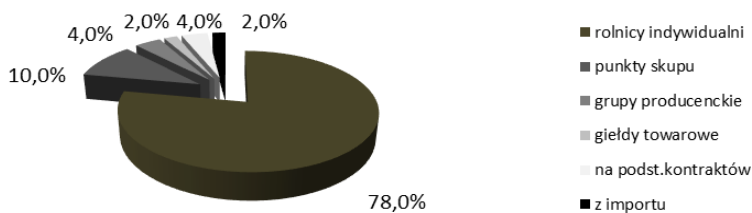
Czynniki warunkujące rozwój procesów integracyjnych według opinii przedstawicieli firm przetwórczych

W przypadku podmiotów przetwórstwa spożywczego uczestnictwo w układzie integracyjnym wymusza niekiedy podejmowanie przez zrzeszone w nim przedsiębiorstwa wielu zdecydowanych i konkretnych działań. Na podobieństwo gospodarstwa rolnego, jednostka integrująca zmierza do osiągnięcia własnych celów, które w tym przypadku mają także charakter wspólny. Do nadrzędnych celów należy zaliczyć: poprawę rentowności (wynikającą z renty integracyjnej), obniżenie kosztów gospodarowania surowcami, podział ryzyka, osiąganie wysokiej jakości surowców wymaganej przez technologię przetwórstwa, wzrost konku-

rencyjności i udziału w rynku przez odpowiednie dostosowanie produkcji do preferencji konsumentów.

Warunki rynkowe oddziałujące istotnie szczególnie w dobie kryzysu, nie tylko na zakłady przemysłu spożywczego, wymuszają zmianę asortymentu produkcji, jak też konkurowanie z innymi jednostkami o odbiorcę produktów finalnych. Na pytanie, czy w ostatnich dwóch latach sytuacja rynkowa wymusiła zmiany w produkcji ankietowanych przedsiębiorstw, ok. 81,0% firm potwierdziło takie zachowanie. Zmiany w asortymencie produkcji w ciągu ostatnich dwóch lat (zmniejszenie lub zwiększenie) dla większości firm kształtowały się na poziomie ok. 33%. Budowa właściwych z punktu widzenia efektywności i skuteczności kanałów dystrybucji determinuje warunki ekonomiczno-finansowe przetwórcy. Równocześnie coraz większego znaczenia nabiera w walce konkurencyjnej wysoka jakość przetworów. Sprzyja to ścisłej współpracy przedsiębiorstw z producentami rolnymi lub też tworzeniu własnych jednostek zajmujących się produkcją surowców. Z procesem tym wiąże się nadzieje na uruchomienie mechanizmów przemian w rozdrobnionym rolnictwie.

Przeprowadzone badania empiryczne w województwie podkarpackim pozwoliły określić udział poszczególnych dostawców w zaopatrzeniu analizowanych przedsiębiorstw przetwórstwa spożywczego województwa podkarpackiego, którego wielkość i jakość może być przesłanką rozwoju powiązań integracyjnych. Szczegółowe dane charakteryzujące ten udział zostały zaprezentowane na rysunku 3.



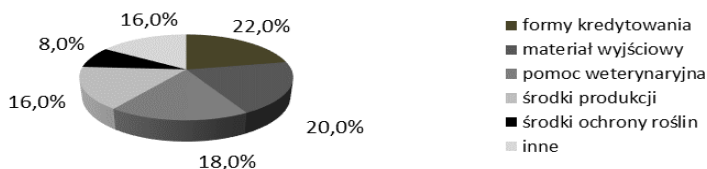
Rys. 3. Udział poszczególnych dostawców w zaopatrzeniu analizowanych przedsiębiorstw przetwórstwa spożywczego województwa podkarpackiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Czynnikiem wpływającym na inicjację więzi integracyjnych jest sposób pozyskiwania przez przedsiębiorstwa nowych dostawców. Przedstawiciele firm przetwórczych wskazywali na różnorodne sposoby pozyskiwania nowych dostawców – producentów rolnych. Spośród nich wymieniano: ogłoszenia – 42,0%, na podstawie badań rynkowych – 16,0%, poprzez przedstawiciela – lidera grupy producentów – 12,0% oraz inne sposoby – 30,0%, do których zaliczano: oferty osobiste dostawców, kon-

takty osobiste, telefoniczne czy drogą elektroniczną z potencjalnymi dostawcami, polecenia innych producentów. Dodatkową zachętę stanowiła konkurencyjna cena oraz marka firmy, co sprzyja nawiązywaniu kontaktów produkcyjno-handlowych.

Istotnym elementem w budowaniu powiązań integracyjnych jest oferowana przez przedsiębiorstwa forma pomocy skierowana w stronę swoich dostawców. Udział każdego rodzaju pomocy dostawcom został zaprezentowany na rysunku 4.



Rys. 4. Struktura form pomocy analizowanych przedsiębiorstw ukierunkowanych na swoich dostawców – producentów rolnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wśród innych form pomocy (16%) świadczonych na rzecz dostawców przedstawiciele firm wymieniaли najczęściej: zapewnienie odbioru całości produkcji, szkolenia i doradztwo specjalistyczne oraz bezpłatne badania jakości surowca.

Dynamikę procesu rozwoju związków integracyjnych pionowych ogranicza słaba kondycja ekonomiczna firm przetwórczych oraz ich trudności z utrzymaniem się na rynku. Zakłady przemysłu spożywczego wykazują się z reguły dużą ostrożnością w przypadku wchodzenia w ścisłe związki z rolnikami, ponieważ spodziewają się sporych trudności w wywiązywaniu się z umownie przyjętych zobowiązań, a zwłaszcza gwarancji pełnego odbioru płodów rolnych z gospodarstw i utrzymywania cen umożliwiających opłacalność produkcji rolniczej. Producenci rolni nie mają natomiast zaufania do podmiotów ekonomicznie słabych, będących ich potencjalnymi partnerami. Brak zaufania, jak też ich obawy są uzasadnione licznymi zawieszeniami działalności z powodu bankructwa przedsiębiorstw przetwórczych, zaleganiem z wypłatami bądź niepłaceniem za dostarczane surowce rolne, rezygnacją z odbioru nawet dobrej jakości surowców z uwagi na brak płynności finansowej. Producenci rolni obawiają się zatem, że takie praktyki przedsiębiorstw, z którymi obecnie nie są związani żadną umową, będą obowiązywać również w przypadku podpisania umów produkcyjnych połączonych z rozwijaniem mniej lub bardziej ścisłych więzi integracyjnych.

Zakończenie

Doniosłą misję dla rozwoju powiązań integracyjnych zachodzących pomiędzy rolnictwem a przemysłem spożywczym pełnią ośrodki miejskie, w których często zlokalizowane są firmy przetwórcze będące niejednokrotnie inicjatorami tych procesów. Potwierdza to realizację przyjętego w opracowaniu celu badawczego, jak też pozytywnie weryfikuje postawioną we wstępie tezę. Nawiązanie i późniejszą ekspansję procesów integracyjnych determinują zróżnicowane czynniki wewnętrzne i zewnętrzne.

Spośród wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań rozwoju integracji pionowej rolnictwa z przemysłem spożywczym na proces ten wpływają szczególnie dostępne zasoby technologii w sferze wytwarzania żywności, kwalifikacje zatrudnionych pracowników, postęp w organizacji i zarządzaniu z wykorzystaniem wiedzy technologicznej i informatycznej, normy prawne, polityka gospodarcza i interwencja państwa, oddziaływanie mechanizmu rynkowego oraz zasady wymiany międzynarodowej.

Determinantą zewnętrzną dla zachodzących procesów integracyjnych jest również rynek międzynarodowy i koniunktura w handlu zagranicznym. W wyniku dobrej koniunktury rosną bowiem korzyści układu zintegrowanego, który wykracza obszarem swej działalności poza rynek krajowy. Ponadto istnieją możliwości negocjacji korzystnych warunków wymiany oraz przystosowanie do zmieniających się wymagań rynku, między innymi poprzez specjalizację produkcji i uzyskiwanie korzyści z przewag komparatywnych.

Ankietowani przedstawiciele firm przetwórczych, jak też inni autorzy¹¹ wskazują na liczne atuty sektora przemysłu spożywczego, zlokalizowanego w ośrodkach miejskich i gminnych, powodujące, że odgrywa on ważną rolę w równoważeniu rozwoju gospodarczego i społecznego regionów. Szczególnie uzasadniona wydaje się jego aktywizacja na obszarach tradycyjnie związanych z działalnością rolniczą (regionach surowcowych), regionach charakteryzujących się wysoką stopą bezrobocia, gdzie przy pomocy niewielkich nakładów finansowych istnieją możliwo-

¹¹ Por. R. Chorób, *Rozwój powiązań integracyjnych rolnictwa z przemysłem spożywczym determinantą innowacyjności i wzrostu konkurencyjności gospodarki żywnościowej*, „Handel Wewnętrzny”, 2018, R. 64 (LXIV), nr 2; A. Kowalski, *Przemysł spożywczy w Polsce w latach transformacji ustrojowej i członkostwa w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Informacyjny ARR”, 2015, nr 4; *Przemysł spożywczy – makrootoczenie, inwestycje, ekspansja zagraniczna*, red. I. Szczepaniak, K. Firlej, Kraków–Warszawa 2015; I. Szczepaniak, M. Wigier, *Małe i średnie przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA”, 2000, t. II, z. 3, s. 62–67.

ści adaptacji pracowników do wykonywania stosunkowo prostych prac fizycznych w zakładach przetwórstwa spożywczego. Tworzenie takich przedsiębiorstw wiąże się z generowaniem nowych miejsc pracy w zawodach związanych bezpośrednio z otoczeniem rolnictwa. Tym samym przyczynia się do ograniczenia bezrobocia, formowania klasy drobnych właścicieli i w konsekwencji zmiany struktury społeczno-zawodowej regionów, zwłaszcza obszarów wiejskich i małych miast.

Warto zauważyć, że przedsiębiorstwa działające w przetwórstwie spożywczym sprzyjają ponadto tworzeniu pionowych i poziomych powiązań integracyjnych oraz kooperacyjnych, a tym samym tworzeniu więzi międzyludzkich i konsolidacji społeczności lokalnych. Dzięki ścisłym powiązaniom integracyjnym przetwórcy z producentem rolnym istnieje możliwość zapewnienia lepszej jakości surowca (produkcja na potrzeby przetwórcy), a tym samym i wyrobu gotowego. Trwałe więzi przyczyniają się też do większej stabilności, pewności zakupu i zbytu surowców rolnych. Z kolei przetwórcą, wiążąc się z handlowcem czy siecią handlową, zapewnia sobie stały i systematyczny zbył towarów oraz gwarancję zapłaty.

Działania zmierzające w konsekwencji do uruchamiania zakładów przetwórstwa spożywczego na obszarach miejskich i wiejskich wpływają ponadto istotnie na wzrost poziomu wykorzystania potencjału wytwórczego rolnictwa, przyczyniają się również do zagospodarowania lokalnych surowców rolnych oraz zasobów gospodarstw w postaci budynków, ziemi i niekiedy sprzętu¹². Ważnym kierunkiem, w aspekcie rekomendacji i kierunków dalszych badań, jest też rozszerzanie funkcji gospodarstw rolnych i domowych o przetwórstwo spożywcze zwiększające równocześnie ich trwałość i odporność zarówno na zmienne warunki przyrodniczo-produkcyjne (nieurodzaje, klęski żywiołowe), jak i na perturbacje rynkowe, kryzysy ekonomiczne oraz wahania koniunktury.

Bibliografia

- Bartosiewicz B., *Obszary funkcjonalne małych i średnich miast w Polsce – koncepcja badawcza*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2016, nr 279.
- Chorób R., *Determinants of development of innovative integration links between agriculture and food industry. Selected issues*, Rzeszów 2016.

¹² M. Wigier, I. Szczepaniak, *Małe i średnie przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego czynnikiem równoważącym rozwój gospodarczy i społeczny regionów* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy – uwarunkowania ekonomiczne*, red. M.G. Woźniak, Rzeszów 2003, s. 329–338.

- Chorób R., *Powiązania integracyjne rolnictwa z przemysłem spożywczym na Podkarpaciu*, „Wiadomości Statystyczne”, 2017, R. LXII, nr 6.
- Chorób R., *Rozwój powizań integracyjnych rolnictwa z przemysłem spożywczym determinantą innowacyjności i wzrostu konkurencyjności gospodarki żywnościowej*, „Handel Wewnętrzny”, 2018, R. 64 (LXIV), nr 2.
- Comber A., Brunson C., Phillips M., *The Varying Impact of Geographic Distance as a Predictor of Dissatisfaction over Facility Access*, „Applied Spatial Analysis and Policy”, 2012, vol. 5. <http://doi.org/10.1007/s12061-011-9074-8>.
- Czapiewska G., *Integration into agricultural producer groups as a manifestation of rural entrepreneurship*, „Przedsiębiorczość – Edukacja”, 2021, nr 17. <https://doi.org/10.24917/20833296.171.15>
- Farrington J., Farrington C., *Rural Accessibility, Social Inclusion and Social Justice: Towards Conceptualisation*, „Journal of Transport Geography”, 2005, vol. 13. <http://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2004.10.002>.
- Firlej K., *Przemysł spożywczy w Polsce. Nowa ścieżka rozwoju*, Warszawa 2017.
- Gołębiewski J., *Zmiany w otoczeniu jako czynnik kształtujący działania marketingowe przedsiębiorstw agrobiznesu*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, 2011, nr 5.
- Halamska M., *Uwagi o naturze wiejskości i sposobach jej definiowania* [w:] *Człowiek – miasto – region. Związki i interakcje*, red. G. Gorzelak, M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir, Warszawa 2009.
- Heffner K., *Małe miasta w rozwoju obszarów wiejskich* [w:] *Małe miasta a rozwój lokalny i regionalny*, red. K. Heffner, Katowice 2005.
- Heffner K., *Obszary wiejskie i małe miasta: czy lokalne centra są potrzebne współczesnej wsi?*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2016, nr 279.
- Heffner K., *Problemy sieci osadniczej a kształtowanie się lokalnych centrów rozwoju* [w:] *Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich wschodniego i zachodniego pogranicza (społeczne, ekonomiczne i instytucjonalne uwarunkowania)*, red. M. Kłodziński, A. Rosner, Warszawa 2000.
- Heffner K., Klemens B., *Wpływ polityki miejskiej i miejskich obszarów funkcjonalnych na rozwój obszarów wiejskich. Ocena problemu na podstawie badań literaturowych*, „Studia komitetu przestrzennego zagospodarowania kraju PAN”, 2016, nr 167.
- Kowalski A., *Przemysł spożywczy w Polsce w latach transformacji ustrojowej i członkostwa w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Informacyjny ARR”, 2015, nr 4.
- Kudelko J., *Kształtowanie się centrów wzrostu województwa podkarpackiego jako wiodących ogniw struktury przestrzennej oraz ich wpływ na kształtowanie się stref rozwoju obszaru województwa podkarpackiego* [w:] *Uwarunkowania rozwoju rzeszowskiego obszaru metropolitalnego w systemie społeczno-gospodarczym i innowacyjnym województwa podkarpackiego*, red. J. Kudelko, Kraków 2007.
- Obszary wiejskie w zintegrowanym planowaniu rozwoju*, red. A. Kołodziejczak, Poznań 2021.
- Przemysł spożywczy – makrootoczenie, inwestycje, ekspansja zagraniczna*, red. I. Szczepaniak, K. Firlej, Kraków–Warszawa 2015.
- Sarama M., Chorób R., *Społeczne i ekonomiczne aspekty transformacji cyfrowej w Polsce*, Rzeszów 2021.
- Szczepaniak I., Wigier M., *Małe i średnie przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERIA”, 2000, t. II, z. 3.

- Szmytkie R., Tomczak P., *Funkcje rolnicze miast bardzo małych w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska sectio B – Geographia Geologia Mineralogia et Petrographia”, 2022, vol. 77. <https://doi.org/10.17951/b.2022.77.0.21-44>.
- Szymła Z., *Konkurencyjność małych miast w Polsce Południowo-Wschodniej* [w:] *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, red. M. Klamut, L. Cybulski, Wrocław 2000.
- Wigier M., Szczepaniak I., *Małe i średnie przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego czynnikiem równoważącym rozwój gospodarczy i społeczny regionów* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy – uwarunkowania ekonomiczne*, red. M.G. Woźniak, Rzeszów 2003.
- Wyrzykowska B., *Rodzaje powiazań integracyjnych w agrobiznesie*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 2004, nr 53. <https://doi.org/10.22630/EIOGZ.2004.53.14>.
- Zięba S., *Przemysł spożywczy w aspekcie rozwoju regionalnego kraju* [w:] *Rola małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju regionalnym*, red. J. Chojek, Warszawa 2002.

The impact of urban centers on the development of innovative integration connections of the agribusiness sector in times of crisis

Abstract

The aim of this study was an attempt to assess the impact of an urban center on the condition and development of integration processes of agriculture and the food industry. The issues raised were supported by the results of research conducted in 2022 among 450 randomly selected agricultural producers and representatives of 126 processing companies operating in the Podkarpackie Voivodeship. The influence of the urban center was shown, among others, through the local impact of existing processing plants, which constitute a valuable link in vertical integration links. It also shows the importance of horizontal forms of connections between farmers, which under certain conditions favor the development of vertical integration relationships. The conclusions were helpful in verifying the thesis that urban centers play an important role by influencing the integration processes taking place in agribusiness.

Keywords: city, integration, cooperation, innovation, agribusiness

Katarzyna M. Cwynar*

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SPOŁECZNA JAKO WYZWANIE DLA POLITYKI MIEJSKIEJ

Streszczenie

Przedmiotem artykułu są rozważania dotyczące założeń miasta społecznie odpowiedzialnego. Autorka, odwołując się do wybranych koncepcji kształtowania miast, wskazuje na rodzaje i funkcje miast w kulturze europejskiej. Podkreśla jednocześnie władztwo polityczne i ekonomiczne w kształtowaniu miast. Tym samym ukazuje wykluczenie mieszkańców miast w podejmowaniu decyzji dotyczących fundowania i rozwoju miasta, w ramach którego funkcjonują. Autorka formułuje tezę o konieczności przyjęcia zasady odpowiedzialności społecznej za dobrostan mieszkańców jako zasady regulatywnej polityki miejskiej. Swoje stanowisko argumentuje potrzebą uwzględniania różnorodnych interesów społecznych. Kształtowanie miasta społecznie odpowiedzialnego upatruje w koordynacji interesów realizowanych przez podmioty zarówno sektora publicznego, prywatnego, jak i pozarządowego oraz samych obywateli. Urzeczywistnienie wskazanych przesłanek autorka warunkuje doskonaleniem moralnym poszczególnych jednostek i doskonaleniem prawa stanowionego.

Słowa kluczowe: miasto społecznie odpowiedzialne, partycypacja, polityka miejska, dobrostan mieszkańców

Wstęp

Miasta, jako zorganizowane formy osadnictwa (podobnie jak wsie), pełniły (i pełnią) w dziejach ludzkości różne funkcje. Pierwotną formę życia społecznego stanowiły osady o gospodarce łowiecko-zbierackiej i rolniczej. Te ostatnie funkcjonowały jako samowystarczalne lub w symbiozie z osadnictwem miejskim. Jednakże to miasta przejęły funkcję głównych ośrodków organizowania życia społecznego w wymiarze politycznym i ekonomicznym. Tym samym oddziaływały na osadnictwo wiejskie. Pomijając omawianie zmienności relacji między osadnictwem wiejskim i miejskim w dziejach chociażby kultury europejskiej, należy

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: kacwynar@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0001-8763-8928.

podkreślić współczesną współzależność miasta i wsi. Być może w przyszłości oznaczać ona będzie zanik granic odrębności wskazanych form osadnictwa.

Uwzględniając współczesne tendencje osiedlania się ludzi w miastach – przykładowo w Polsce 60% populacji mieszka w miastach¹ – a także prognozy wzrostu zasiedlania miast (wg ONZ w 2050 r. mieszkańcy miast stanowią będą 70% ludności świata²), pojawia się pytanie o uwarunkowania funkcjonowania miast współczesnych. Jest to pytanie o to, jakie założenia winno spełniać miasto (*resp.* – polityka miejska), by można było mówić o dogodnych warunkach życia jego mieszkańców. Podejmując próbę odpowiedzi na powyższe pytanie, można wskazywać na różne koncepcje kształtowania miast, by wymienić chociażby współczesne projekty tzw. miasta inteligentnego (*smart city*), zielonego (*green city*), 15-minutowego (*15-minute city*) itp.³. Wychodząc poza wskazane, bądź inne, konkretyzacje miast „idealnych”, zasadna wydaje się próba określenia założeń uniwersalnych, które mogłyby wyznaczać podstawy funkcjonowania każdego miasta, bez względu chociażby na jego wielkość czy funkcje. Dość dodać, że możemy wskazać miasta z milionami mieszkańców (największe miasta świata, jak np. Tokio, Delhi, liczą po kilkadziesiąt milionów mieszkańców; w Polsce największe miasto pod względem liczby ludności – Warszawa – liczy 1 861 975 mieszkańców⁴), jak i o kilkudziesięciu lub kilkuset osobach (np. w Polsce najmniejszym miastem jest Opatowiec w woj. świętokrzyskim, liczący 317 mieszkańców⁵).

Propozycją o uniwersalnym charakterze, formułowaną w niniejszym tekście, wskazującą na założenia podstawowe kształtowania każdego miasta współczesnego (każdej formy życia społecznego i indywidualnego) jest zasada odpowiedzialności za dobrostan życia i funkcjonowania

¹ *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 14, GUS, <https://stat.gov.pl> (20.08.2023).

² *The Sustainable Development Goals Report*, United Nations 2022, s. 48, <https://un.org> (20.08.2023).

³ Wskazane koncepcje są na tyle powszechne, iż nie wymagają szczegółowego omówienia, tym bardziej iż nie stanowią one głównego przedmiotu rozważań zamieszczonych w niniejszym tekście. Niemniej odsyłam do kilku wybranych opracowań podejmujących ten temat: G. Masik, D. Studzińska, *Ewolucja koncepcji i badania miasta inteligentnego*, „Przegląd Geograficzny”, 2018, t. 90, z. 4, s. 557–571; S. Hajduk, *Modele smart city a zarządzanie przestrzenne miast*, „Gospodarka Narodowa”, 2020, t. 302, nr 2, s. 123–139; A. Hulicka, *Miasta zrównoważone. Green city, eco-city i smart city – koincydencja pojęć*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego”, 2023, nr 49, s. 41–62; N. Whittle, *The 15-Minute City: Global Change Through Local Living*, Edinburg 2021, s. 144.

⁴ Stan na 2022 r. Zob. *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2023 r.*, Warszawa 2023, s. 20, GUS, <https://stat.gov.pl> (20.08.2023).

⁵ *Ibidem*.

poszczególnych członków danej społeczności. W rozważanym zakresie, wyznaczonym tytułem niniejszego tekstu, jest to założenie o konieczności przyjęcia zasady odpowiedzialności społecznej za dobrostan mieszkańców jako zasady regulatywnej polityki miejskiej. Wskazując na argumenty uzasadniające sformułowaną tezę, odwołam się do wybranych (zawartych w literaturze przedmiotu) koncepcji kształtowania miast, a także do współczesnych wyzwań dotyczących polityki miejskiej.

Celem podjętych rozważań jest próba wskazania założeń i zasadności koncepcji miasta społecznie odpowiedzialnego. Przyjęte przeze mnie stanowisko sprowadza się do wskazania potrzeby odrzucenia zasady dominacji i rywalizacji interesów politycznych i ekonomicznych w realizacji polityki miejskiej i przyjęcia zasady odpowiedzialności za dobrostan mieszkańców. Ta ostatnia winna stanowić podstawę każdej decyzji, w tym w szczególności decyzji dotyczących warunków życia i funkcjonowania mieszkańców. Za kluczowe należy uznać możliwość współdecydowania w sprawach społecznych przez podmioty sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego oraz obywateli.

Punktem wyjścia dla uzasadnienia sformułowanego stanowiska jest odwołanie się do przesłanek zasadności zakładania miast europejskich i ich rozwoju w perspektywie historycznej. Uzupełniając ujęcie faktograficzne czy też deskryptywne miast – zawarte w literaturze przedmiotu – o założenia ideowe „miast doskonałych”, znaczące dla podjętych rozważań jest ukazanie roli ich mieszkańców. Perspektywa ta, w odniesieniu do wymogów i wyzwań współczesności, uwidatnia potrzebę zmiany podejścia koncepcyjnego do kształtowania miast i tym samym polityki miejskiej. Miasta bowiem, jako miejsca życia, winny zapewniać godne warunki życia i realizowania się ich mieszkańców w różnych sferach. Innymi słowy, miasta winny służyć ich mieszkańcom. Stanowi to kluczową przesłankę zasady odpowiedzialności proponowanej koncepcji.

Zasadność miast w perspektywie historycznej

Szczególne znaczenie miasta jako formy organizowania życia społecznego wynikało z aktualnych potrzeb politycznych, w tym militarnych i ekonomicznych. O ich charakterze czy też funkcjach z zasady decydowały władze lokalne. Władcy, czy też rządzący, potrzebowali – ze względów politycznych, w tym militarnych – swojej siedziby/twierdzy, której obrona i funkcjonalność realizowana była przez poddanych. Stąd też charakterystyczne w kulturze europejskiej od czasów starożytnych organizowanie miast wokół ośrodków władzy, a od czasów średniowiecza także władzy kościelnej. Jednocześnie podstawą funkcjo-

nalności i rozwoju osady było z zasady rzemiosło oraz handel. Cechą znaną miast była więc nie tylko siedziba władz, ale także targ, jako centrum życia społecznego, gdzie odbywał się handel, wiece, sądy itp.⁶

Na funkcjonalność miast wpływ miał także układ przestrzenny zabudowy. Wynikał on z celów praktycznych i znajdował uzasadnienie w ówczesnym sposobie myślenia. Przykładowo w czasach starożytnej Grecji (Hellady) sposób zarządzania miasta odzwierciedlał porządek logiczno-matematyczny. Millet jako wzorcowe miasto zbudowano w układzie szachownicowym, podzielone na kwartały⁷. Centrum stanowiły obiekty publiczne wraz z *agorą*, jako miejscem życia politycznego, religijnego i handlowego (szczególnym przykładem jest agora ateńska)⁸. Podobnie jak w Grecji *agora*, w Cesarstwie Rzymskim rolę tę pełniło *Forum Romanum*, zazwyczaj o kształcie prostokąta⁹. Znamienne dla urbanistyki Rzymu były zarówno wpływy etrusko-latynoskie, jak i grecko-hellenistyczne¹⁰. W tym ostatnim wypadku oznaczały rozplanowanie obozów warownych (*castrum Romanum*) na planie geometrycznym, a dokładnie kwadratu z bramami z każdego boku. Bramy łączyły ulice prostopadłe względem siebie (w układzie północ – południe i wschód – zachód), tworząc pośrodku forum. Obóz warowny, otoczony wałem i fosą, stanowił załazek kształtowania się miasta¹¹. Innym preferowanym kształtem budowy miast był – jak podaje Witruwiusz w traktacie *O budownictwie ksiąg dziesięć* (I w. p.n.e.) – kształt okręgu. Wedle tego architekta rzymskiego miasta winny być zakładane na planie kolistym i otoczone murem, by sprzyjać celom obronnym¹². Planowanie i budowa miast, bazujące na geometrii i proporcji, odzwierciedlały porządek i harmonię. Świat dla starożytnych jawił się bowiem jako porządek kosmiczny – uniwersalny¹³. Człowiek był uważany za element *kosmosu*, którego życie miało być zgodne z „porządkiem istnienia”¹⁴. Postępowa-

⁶ Szerzej w odniesieniu do definicyjnego ujęcia miasta w wymiarze ekonomicznym i polityczno-administracyjnym zob. M. Weber, *Pojęcie miasta i kategorie miast* [w:] *idem, Racjonalność, władza, odczarowanie*, Poznań 2004, s. 243–266.

⁷ Zob. D. Watkin, *Historia architektury zachodniej*, Warszawa 2001, s. 35–36 oraz T. Wróbel, *Zarys historii budowy miast*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971, s. 27–29. Propagatorem tego sposobu planowania miasta, zwanego później planowaniem Hippodamesowym, był Hippodamos z Miletu. Zob. T. Wróbel, *op.cit.*, s. 27.

⁸ Szerzej zob. *ibidem*, s. 20, 31, 34–38, 49–52.

⁹ Zob. *ibidem*, s. 77–79.

¹⁰ Zob. *ibidem*, s. 72.

¹¹ Zob. *ibidem*, s. 72–73.

¹² Zob. Witruwiusz, *O budownictwie ksiąg dziesięć*, Wrocław 1840, s. 55.

¹³ Zob. A.L. Zachariasz, *Antropotelizm. Człowiek a sens istnienia*, Rzeszów 2005, s. 34–35.

¹⁴ Zob. *ibidem*, s. 34.

nie zgodne z *logosem* świata miało odzwierciedlenie m.in. w rozumieniu przestrzegania praw i obyczajów w *polis* (państwie-mieście) oraz w jego urządzaniu architektonicznym.

W czasach średniowiecza miasta, oprócz celów ziemskich, miały także umożliwiać realizację celów związanych z życiem pozaziemskim. Zamek, katedra, ratusz i rynek – to stałe elementy ówczesnego miasta, budowanego na planie szachownicowym, promienisto-pięściennym bądź krzyżowym¹⁵. Struktura architektoniczno-przestrzenna miała pełnić – oprócz funkcji politycznych i gospodarczych – rolę ochronną przed złem (tj. przed wrogiem zarówno w sensie fizycznym, jak i „złym duchem”)¹⁶. Celem władzy ziemskiej miało być doprowadzenie poddanych do celu ostatecznego, jakim było zbawienie. Temu ostatniemu miało być podporządkowane życie w ramach poszczególnych społeczności¹⁷. Miasta średniowieczne podlegały pieczy królów, książąt i biskupów¹⁸. W kształtowaniu miast średniowiecznych nie bez znaczenia pozostawało nie tylko „prawo miejscowe”, ale także prawo lokacyjne. Przykładem może być lokacja miast średniowiecznych na terenach Polski na prawie niemieckim¹⁹. Rzemiosło i handel, jako podstawowe formy działalności, realizowano w centrum miasta. Przedmieścia natomiast stanowiły jego zaplecze rolnicze i gospodarcze (młyny, warsztaty itp.)²⁰.

W czasach renesansu, nawiązując do założeń starożytnych, miasta zakładano na planach geometrycznie udoskonalanych, często w kształcie kwadratu, gwiazdy i koła – symbolizujących idealny układ przestrzenny²¹. Architektura miała jednocześnie wyrażać piękno. Przykładem były miasta rezydencjonalne jako forma ówczesnego miasta idealnego. W okresie baroku charakterystyczna stała się monumentalność oraz łączenie pałacu, miasta z przyrodą (ogrodami i parkami). Znamiennym przykładem jest Wersal, który stanowił inspirację dla innych miast²².

¹⁵ Zob. H. Samsonowicz, *Życie miasta średniowiecznego*, Poznań 2001, s. 81–82; M. Bogucka, H. Samsonowicz, *Dzieje miast i mieszczaństwa w Polsce przedrozbiorowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986, s. 90–91; T. Wróbel, *op.cit.*, s. 153.

¹⁶ Zob. C. Montgomery, *Miasto szczęśliwe*, Kraków 2019, s. 38.

¹⁷ Ten sposób myślenia prezentowali najważniejsi myśliciele średniowiecza (i chrześcijaństwa), a mianowicie Augustyn z Hippony, Tomasz z Akwinu. Zob. K.M. Cwynar, *Filozofia polityki a praktyka polityczna* [w:] *Wartości i idee a polityka*, red. K.M. Cwynar, Rzeszów 2016, s. 33–37.

¹⁸ Zob. T. Wróbel, *op.cit.*, s. 160.

¹⁹ *Ibidem*, s. 160–161. Szerzej zob. M. Bogucka, H. Samsonowicz, *op.cit.*, s. 23–24, 45–88.

²⁰ Zob. *ibidem*, s. 101–104.

²¹ Zob. T. Wróbel, *op.cit.*, s. 200–203.

²² Zob. *ibidem*, s. 235

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym, a szczególnie w czasach rewolucji przemysłowych miasta zyskały nowe funkcje. Zmianie uległ chociażby sposób przemieszczania się; tramwaj elektryczny (1880), metro (1890) umożliwiły skrócenie czasu podróży w porównaniu do poruszania się pieszego czy konnego. Miasta stawały się głównymi centrami rozwoju przemysłu i handlu. Przyczyniało się to do ich rozrostu nie tylko w wymiarze przestrzennym, ale także ludnościowym. Migracje ludności z osad wiejskich do miast rodziły jednocześnie problemy społeczne i urbanistyczne. Znamiennym przykładem jest ówczesna Anglia, kolebka rozwoju kapitalizmu i problemów trapiących biedne warstwy społeczne, z których najważniejszym było zapewnienie warunków egzystencjalnych. Nędza, głód, bezdomność i życie w slumsach to cechy XIX-wiecznych miast przemysłowych. Szczególny pod tym względem był ówczesny Londyn²³. Próba przeciwdziałania nadmiernego rozrostu miast była propozycja miasta-ogrodu Ebeneзера Howarda (1898)²⁴. Jej powszechnej realizacji²⁵ nie sprzyjał jednak ani rozwój przemysłowy, ani tym bardziej konflikty zbrojne XX stulecia, a w szczególności dwie wojny światowe. Odbudowa miast europejskich po zniszczeniach wojennych była jednoznaczna ze zmianą ich funkcji. Funkcjonalność stanowiła główną przesłankę urbanistyki modernistycznej, często podporządkowanej wymogom ideologii politycznych poszczególnych społeczeństw²⁶.

Idee miast doskonałych a rola jednostki

Już choćby na podstawie dotychczasowych uwag można stwierdzić, że miasto swoją formę organizacyjną i funkcje zyskiwało nie na skutek woli mieszkańców, lecz w wyniku woli rządzących i mających wpływy ze względów finansowych. Zatem interesy polityczne i ekonomiczne to główny czynnik kształtowania się miast. Oznacza to także, że ich mieszkańcy-obywatele, jako poddani, mieli za zadanie wypełniać wolę panujących (tj. mających władzę i dysponujących kapitałem). Innymi słowy, miasto spełniało swe funkcje, o ile obywatele przysługiwali się realizacji interesom ich włodarzy (a nie na odwrót).

²³ Zob. *ibidem*, s. 296.

²⁴ Zob. *ibidem*, s. 296–297.

²⁵ Próba realizacji założeń koncepcji Howarda było m.in. angielskie miasto Letchworth (1903). Zob. M. Miller, *Letchworth Garden City Eighty Years On*, „Built Environment”, 1983, vol. 9, no. 3/4, s. 167–184.

²⁶ Po II wojnie światowej w głównych założeniach budownictwa miejskiego odwoływano się do tzw. *Karty Ateńskiej* (1943). Zob. B. Ludwig, *Idee modernizmu w architekturze a przestrzeń miasta europejskiego*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki”, 2017, t. 62, z. 4, s. 13–16.

Ten sposób funkcjonowania miast, jak wspomniałam, znajdował uzasadnienie nie tylko w działaniach praktycznych, w faktycznym urządzaniu miast, ale także znajdował potwierdzenie w założeniach teoretycznych, formułowanych w poszczególnych epokach. Należy tu wskazać chociażby na ideę *miasta-państwa* Platona w czasach starożytnych, *Utopię* Tomasza Morusa i *Miasto słońca* Tomasza Campanelli okresu renesansu. Konceptcje te, choć powstałe w różnych epokach, łączy założenie konieczności spełniania przez poddanych woli sprawujących władzę. Wskazywany w poszczególnych propozycjach teoretycznych sposób „urządzenia” życia obywateli miał przyczyniać się do urzeczywistnienia sprawiedliwości, równości wobec prawa i wolności, zapewniając tym samym życie szczęśliwe. Problem jednak w tym, że szczęście, jako wyznacznik życia doskonałego, może być rozumiane różnie. W założeniach teoretycznych, chociażby myślicieli europejskich, wyznaczane ono było różnymi kategoriami. Inaczej szczęście pojmowali przykładowo stoicy (życie w cnocie i w zgodzie z prawami natury), a inaczej hedoniści (unikanie cierpienia i doznawanie przyjemności) czy utylitaryści (kierujący się zasadą użyteczności). Tym ostatnim założeniem kierował się chociażby w XIX wieku Herbert Spencer – zwolennik koncepcji utilitaryzmu Jeremy’ego Benthama i Johna Stuarta Milla, jak i liberalizmu ekonomicznego Jamesa Milla – formułując ideał społeczeństwa przemysłowego. W tym wypadku jednak, mimo założeń wolności jednostki, życie szczęśliwe miało dotyczyć jedynie bogatych²⁷. Ten zwolennik darwinizmu społecznego rozwój społeczeństwa, a tym samym miast upatrywał w wyniku rywalizacji ekonomicznej, eliminującej z życia społecznego biednych i pozwalającej pomnażać majątek bogatych jako jednostek najodpowiedniejszych do życia w społeczeństwie²⁸.

Wiara w postęp, urzeczywistniany m.in. w rozwoju gospodarczym, bazującym na liberalizmie ekonomicznym, nie pozostawała bez wpływu na plany urbanistyczne miast. Centrum zainteresowania stanowiły miasta przemysłowe, a w szczególności ich udoskonalanie pod względem rozwoju gospodarczego. Jednym z przykładów jest projekt budowy miast w formie linearnej, autorstwa Arturo Soria y Mata (*La Ciudad Lineal*, 1882)²⁹. Racjonalnie planowane miasto według tego hiszpańskiego inżyniera oznaczało budowę i rozbudowę miasta wzdłuż linii kolejowej. Linie tramwajowe stanowiły główną arterię komunikacyjną miasta. Prosty

²⁷ Spencer opowiadał się m.in. za nieudzielaniem pomocy biednym ze strony państwa, twierdząc, iż stanowisko to wyraża sprawiedliwość stanowiącą zasadę moralną państwa. Zob. H. Spencer, *Jednostka wobec państwa*, Warszawa 1886, s. 120–121.

²⁸ Zob. *ibidem*, s. 122–125.

²⁹ Zob. R. Błazy, *Idea miasta. 1870–1970*, Kraków 2021, s. 48–55.

układ w schematycznej zabudowie miał być sposobem na rozbudowę peryferii i łączenia miast, ograniczając migracje ludności ze wsi do miast. Linie tramwajowe i kolejowe jako główny środek transportu były wyznacznikiem funkcjonalności miast przemysłowych. Inną koncepcją uwzględniającą to założenie był plan miasta przemysłowego Tony'ego Garniera (*Une Cité Industrielle*, 1917), zakładający podział miasta na strefę przemysłową, mieszkaniową, usługową itp.³⁰. Nie bez znaczenia było zapewnienie w przestrzeni miejskiej odpowiedniego nasłonecznienia i terenów zieleni. Pod tym ostatnim względem plan przestrzenny miasta nawiązywał do koncepcji miasta-ogrodu Howarda.

Czy w odniesieniu do wskazanych przykładów można mówić o fundowaniu miast społecznie odpowiedzialnych? Odpowiedź na to pytanie wymaga wpiętych wskazania założeń miasta odpowiedzialnego społecznie. Za takie zatem należałoby uznać to, które formowane jest nie tylko przez jego władze i dysponujących kapitałem inwestorów, ale także przez obywateli. Miasto tego rodzaju kształtowałoby się więc nie tylko ze względu na interesy polityczne i gospodarcze, ale także interesy społeczne i środowiskowe. Przy tym odpowiedzialność, jako obowiązek moralny i prawny, stanowiłaby warunek wszelkich działań. Spełnienie tych założeń mogłoby być możliwe, jak sądzę, w warunkach demokracji uczestniczącej, a zatem ustroju umożliwiającego współdecydowanie obywateli we wspólnych sprawach. Co więcej, urzeczywistnienie wskazanych przesłanek wymagałoby doskonalenia zarówno prawa stanowionego, jak i doskonalenia moralnego poszczególnych członków tego rodzaju społeczności. Miasto społecznie odpowiedzialne to miasto, które miałyby w założeniu służyć jego obywatelom, umożliwiać im realizowanie się w różnych obszarach, również z korzyścią dla społeczności, a w każdym razie z wykluczeniem krzywdy wobec drugiego człowieka i wobec przyrody.

Współczesne koncepcje rozwoju miast a odpowiedzialność społeczna

Miasta, jako swoistego rodzaju „żywe organizmy”, ewoluują wraz ze zmianami cywilizacyjnymi: jedne, ulegając „chorobom” cywilizacyjnym (np. zanieczyszczenie środowiska naturalnego, hałas, brak odpowiedniej infrastruktury itp.) – „wymierają”, inne – podlegając rewitalizacji – dopasowują się do aktualnych wymogów, a jeszcze inne „rodzą się” i kształtują od nowa. Współczesne miasta charakteryzuje mozaika stylów architektonicznych i koncepcji urbanistycznych, realizowanych niekiedy

³⁰ Zob. *ibidem*, s. 71–74.

w ramach jednego miasta. Można by je określić mianem miast hybrydowych; łączących w sobie wiele funkcji. Znajdują one swe źródło w procesach cywilizacyjnych, a w szczególności w rozwoju technologii produkcji i usług, w tym komunikacji i informatyzacji wielu dziedzin aktywności człowieka. W ujęciu postmodernistycznym miasto jako przestrzeń społeczna, podlegająca „narracji” i „płynności”, a zatem ciągłego „mienienia się” w swych walorach, stanowi niejako warunek jego „atrakcyjności” w doświadczeniu „miejskości”³¹. Inaczej mówiąc: miasto „żyje”, o ile jest „atrakcyjne”, np. pod względem mieszkaniowym, zatrudnienia i przedsiębiorczości (i bogacenia się), rozrywki (w tym także jako przestrzeni spotkań i dialogu) itp. U podstaw tego sposobu kształtowania się miast współczesnych pozostaje pragmatyzm w realizacji różnorodnych interesów (nakierowanych na określone korzyści). Te ostatnie, podlegając regule konkurencji, determinują aktywność jednostkową oraz działalność w ramach różnych form organizacyjnych, również w sferze działań politycznych, w tym także polityki miejskiej.

Można w związku z tym postawić pytanie o to, czy u podstaw rozwoju miast współczesnych winna pozostawać jedynie reguła rywalizacji określonych interesów (politycznych, ekonomicznych itp.). Odpowiadając przecząco, podkreślę, iż miasta, jako jednostki administracyjne w ramach państwa i jako miejsca życia społecznego, realizują zarówno zadania sfery publicznej, jak i prywatnej. Nawet jeśli byłyby to miasta prywatne i wyłączone spod władzy państwowej i administracji samorządowej, nie wykluczyłoby to ich funkcji społecznych, w tym zadań należących do sfery publicznej. Wskazując na znaczenie samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych, należy jednocześnie podkreślić, iż reguła rywalizacji interesów prywatnych (indywidualnych czy też grupowych) winna ustąpić regule odpowiedzialności. Inaczej mówiąc, zasadą regulatywną polityki miejskiej winna być zasada odpowiedzialności społecznej za dobrostan mieszkańców miasta.

Czy współczesne koncepcje rozwoju miast mogą spełniać wskazane założenia? Do najpopularniejszych, jak sądzę, aktualnych propozycji kształtowania miast zaliczyć należy, jak wspomniałam, np. miasto zielone (*green city*), miasto inteligentne (*smart city*), miasto 15-minutowe (*15-minute city*) itp.³². Odpowiadając, można by stwierdzić, że każda propozycja rozwoju miast może zyskać status miasta społecznie odpowiedzialnego. Nie jest to bowiem kwestia nazwy projektu urbanistycz-

³¹ Szerzej na temat doświadczenia „miejskości”, czy też przestrzeni miejskiej w perspektywie filozofii postmodernistycznej zob. E. Rewers, *Post-polis. Wstęp do filozofii ponowoczesnego miasta*, Kraków 2005, s. 21–178.

³² Zob. przypis 3 niniejszego tekstu.

nego, lecz uwzględniania przy jego realizacji interesów poszczególnych grup społecznych oraz rozwój miasta co najmniej bez szkody dla środowiska naturalnego. Przykładowo, założenia miasta inteligentnego (*smart city*) spełnią założenia miasta społecznie odpowiedzialnego, jeżeli m.in. wykorzystanie nowoczesnych technologii do polepszania jakości życia nie będzie w swych skutkach prowadziło do eliminowania z życia społecznego osób wykluczonych cyfrowo, np. osób starszych. O ile bowiem dla młodego pokolenia korzystanie z tzw. e-usług jest niemalże powszechną aktywnością, to w wypadku starszego pokolenia, znającego nawet podstawy korzystania ze współczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych, nowoczesne rozwiązania mogą okazać się barierą nie do pokonania. Społeczna odpowiedzialność w tym wypadku oznaczałaby uwzględnienie polityki senioralnej w polityce rozwoju miasta.

Należy jednocześnie zauważyć, że wskazane przeze mnie założenia miasta społecznie odpowiedzialnego odnoszą się w pierwszej kolejności do władz miasta, jako że mają one decydujący wpływ na politykę rozwoju miasta. Ta winna realizować nie interesy rządzących, lecz rządzonych, zarówno w wymiarze gospodarczym, społecznym, jak i środowiskowym. Propozycja teoretyczna miasta społecznie odpowiedzialnego wpisuje się zatem w założenia polityki zrównoważonego rozwoju³³. Ta ostaniamy zakłada ogólne ramy działań politycznych na poszczególnych poziomach, tj. międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

Miasto społecznie odpowiedzialne w każdej swej konkretyzacji powinna cechować różnorodność. Przykładowo, może to być miasto akademickie, turystyczne itp., niemniej wewnątrz winno być niejako zsynchronizowane w swej funkcjonalności. Pozwoliłoby to na zwiększenie możliwości realizacji różnych interesów społecznych. W przypadku miasta akademickiego nie byłaby to więc jedynie kwestia powoływania uczelni wyższych i rozbudowy ich infrastruktury. Za równie istotne należałoby uznać kształtowanie warunków dla rozwoju kulturowego i gospodarczego miasta. Umożliwiłoby to m.in. aktywność zawodową absolwentów uczelni, a także innych grup społecznych. Nie bez znaczenia pozostaje tu możliwość działania organizacji pozarządowych oraz ich oddziaływanie na politykę miasta. Ta winna chociażby preferować rozwój biznesu społecznie odpowiedzialnego³⁴ – uwzględniającego interesy

³³ Zrównoważony rozwój jako globalny plan działań w swej aktualnej formule obejmuje 17 celów strategicznych, przyjętych przez państwa członkowskie ONZ w 2015 r. Zob. *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations, 21.10.2015, A/RES/70/1, <https://un.org> (20.08.2023).

³⁴ Podstawowe założenia biznesu społecznie odpowiedzialnego (*Corporate Social Responsibility* – CSR) zostały formalnie ujęte rezolucją Komisji Europejskiej w 2001

społeczne, w tym społeczności lokalnej, oraz dbałość o środowisko naturalne. Kształtowanie miasta społecznie odpowiedzialnego wymagałoby zatem koordynacji interesów realizowanych przez podmioty zarówno sektora publicznego, prywatnego, jak i pozarządowego oraz samych obywateli. W tym ostatnim wypadku jest to kwestia współdecydowania społeczności lokalnej w sprawach publicznych (np. przez budżet obywatelski, referendum lokalne, rady społeczne itp.). Polityka rozwoju miasta winna jednocześnie uwzględniać możliwość łączenia interesów podmiotów z jego otoczenia, a zatem okolicznych miast i wsi. Społeczna odpowiedzialność nie powinna bowiem ograniczać się jedynie do terenu danego miasta. Współpraca z otoczeniem (m.in. z okolicznymi miastami i gminami wiejskimi) stanowi bowiem warunek funkcjonalności miasta również w jego wymiarze wewnętrznym.

Zakończenie

Współczesne problemy funkcjonowania i rozwoju miast w każdej swej konkretyzacji charakteryzuje nie tylko różnorodność, ale także stopień trudności ich rozwiązania. Dotyczą one wszystkich sfer życia społecznego. Jednocześnie każde miasto, niejako z założenia, ma być miejscem zapewniającym wszystkim mieszkańcom warunki bezpiecznej egzystencji i spełniania się w różnych dziedzinach aktywności. Osiągnięcie tego stanu (zakładając, że jest to możliwe), wyznaczającego ramy polityki miejskiej, jest zadaniem skomplikowanym ze względu chociażby na różnorodność potrzeb indywidualnych i interesów społecznych. Uwzględniając tendencje migracyjne ze wsi do miast, do kluczowych wyzwań należy zaliczyć m.in. problem przeludnienia miast i budownictwa mieszkaniowego, ubóstwa, zatrudnienia, edukacji, opieki zdrowotnej, dostosowania infrastruktury, w tym systemu transportu publicznego, gospodarowania odpadami komunalnymi i zanieczyszczenia środowiska naturalnego czy też problemów związanych ze zmianami klimatycznymi. Podjęcie wskazanych wyzwań w ramach polityki miejskiej stanowi jednocześnie o możliwości realizacji celów strategicznych wyznaczonych planem działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. „Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównowa-

roku. Zob. *Green Paper, Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility*, COM(2001) 366, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (20.08.2023). Upowszechnianie, aczkolwiek dobrowolnie przyjmowanych, standardów CRS wpisuje się jednocześnie w politykę zrównoważonego rozwoju wyznaczaną poszczególnymi rezolucjami ONZ.

żonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu”³⁵ – to jeden spośród siedemnastu celów strategicznych zrównoważonego rozwoju, wyznaczających kierunek działań dla państw członkowskich ONZ w perspektywie 2030 roku. Zakładając zasadność przedsięwziętego planu zrównoważonego rozwoju, zauważę, iż o jego realności można mówić w sytuacji powszechnego działania w tym zakresie, a zatem na poziomie poszczególnych miast. Należy w tym wypadku mówić o współodpowiedzialności polityki na poszczególnych jej poziomach. Nawet jeśli w wymiarze globalnym wyznaczone cele nie są możliwe do urzeczywistnienia, to ich realizacja w ramach poszczególnych miast przyniesie wymierne korzyści dla społeczności lokalnej. Uznając zasadność przyjęcia odpowiedzialności społecznej za dobrostan mieszkańców jako zasady regulatywnej polityki miejskiej, dodam, iż wskazane założenia miasta społecznie odpowiedzialnego wyznaczają podstawy kształtowania życia społeczności nakierowanej nie jedynie na interes własny, ale także na dobro wspólne.

Bibliografia

- Blazy R., *Idea miasta. 1870–1970*, Kraków 2021.
- Bogucka M., Samsonowicz H., *Dzieje miast i mieszczaństwa w Polsce przedrozbiorowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986.
- Cwynar K.M., *Filozofia polityki a praktyka polityczna* [w:] *Wartości i idee a polityka*, red. K.M. Cwynar, Rzeszów 2016.
- Green Paper, Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility*, COM(2001) 366, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (20.08.2023).
- Hajduk S., *Modele smart city a zarządzanie przestrzenne miast*, „Gospodarka Narodowa”, 2020, t. 302, nr 2.
- Hulicka A., *Miasta zrównoważone. Green city, eco-city i smart city – koincydencja pojęć*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego”, 2023, nr 49.
- Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2022 r.*, Warszawa 2023, GUS, <https://stat.gov.pl> (20.08.2023).
- Ludwig B., *Idee modernizmu w architekturze a przestrzeń miasta europejskiego*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki”, 2017, t. 62, z. 4.
- Masik G., Studzińska D., *Ewolucja koncepcji i badania miasta inteligentnego*, „Przegląd Geograficzny”, 2018, t. 90, z. 4.
- Miller M., *Letchworth Garden City Eighty Years On*, „Built Environment”, 1983, vol. 9, no. 3/4.
- Montgomery C., *Miasto szczęśliwe*, Kraków 2019.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2023 r.*, Warszawa 2023, GUS, <https://stat.gov.pl> (20.08.2023).
- Rewers E., *Post-polis. Wstęp do filozofii ponowoczesnego miasta*, Kraków 2005.
- Samsonowicz H., *Życie miasta średniowiecznego*, Poznań 2001.

³⁵ Zob. *Transforming our World...*, cel 11.

- Spencer H., *Jednostka wobec państwa*, Warszawa 1886.
- The Sustainable Development Goals Report*, United Nations 2022, <https://un.org> (20.08.2023).
- Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations, 21.10.2015, A/RES/70/1, <https://un.org> (20.08.2023).
- Watkin D., *Historia architektury zachodniej*, Warszawa 2001.
- Weber M., *Racjonalność, władza, odczarowanie*, Poznań 2004.
- Whittle N., *The 15-Minute City: Global Change Through Local Living*, Edinburg 2021.
- Witruwiusz, *O budownictwie ksiąg dziesięć*, Wrocław 1840.
- Wróbel T., *Zarys historii budowy miast*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971.
- Zachariasz A.L., *Antropotelizm. Człowiek a sens istnienia*, Rzeszów 2005.

Social Responsibility as a Challenge for Urban Policy

Abstract

The subject of this article is a consideration of the assumptions of a socially responsible city. The author, referring to selected concepts of shaping cities, points to the types and functions of cities in European culture. She also emphasises political and economic power in shaping cities. Thus, the author shows the exclusion of city dwellers in decisions concerning the foundation and development of the city within which they function. The author formulates a thesis on the necessity of adopting the principle of social responsibility for the well-being of residents as a regulative principle of urban policy. She argues her position with the need to take into account diverse social interests. She sees the shaping of a socially responsible city as a coordination of interests pursued by entities from the public, private and non-governmental sectors, as well as citizens themselves. The realisation of the indicated premises is conditioned by the author on the moral improvement of individuals and the improvement of state law.

Keywords: the social responsibility of city, participation, urban policy, well-being of residents

Ewa Godlewska*

PAŃSTWA EUROPEJSKIE W OBLICZU WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ. AUSTRIA WOBEC ZACHODNIOBAŁKAŃSKIEGO SZLAKU MIGRACYJNEGO

Streszczenie

W artykule skupiono się na charakterystyce zachodniobałkańskiego szlaku migracyjnego (jako jednego z najczęściej wybieranych), wskazaniu zagrożeń wynikających ze wzmożonego napływu migrantów oraz reakcji państw leżących wzdłuż szlaku. Szczególną uwagę zwrócono na działania Austrii, która uchodzi za jednego z regionalnych liderów, zaś Bałkany Zachodnie mają dla niej znaczenie strategiczne. Celem podjętej analizy było, z jednej strony, ukazanie dynamizmu zjawisk, z drugiej zaś, aktualności problemów, które z tych zjawisk wynikają.

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, Austria, Bałkany

Wstęp

W ostatnich latach państwa europejskie postawione zostały przed nowymi wyzwaniami. Jednym z nich był kryzys migracyjny. Choć zjawisko migracji nie jest nowe, to jednak nasilenie ruchów migracyjnych, a także w dużej mierze ich niekontrolowany charakter wymusiły na państwach zmianę strategii. W artykule skupiono się na charakterystyce zachodniobałkańskiego szlaku migracyjnego (jako jednego z najczęściej wybieranych), wskazaniu zagrożeń wynikających ze wzmożonego napływu migrantów oraz reakcji państw leżących wzdłuż szlaku. Z powodu ograniczonych ram artykułu wiele z tych kwestii jedynie zasygnalizowano. Szczególną uwagę zwrócono natomiast na działania Austrii, która uchodzi za jednego z regionalnych liderów, zaś Bałkany Zachodnie mają dla niej znaczenie strategiczne.

Celem podjętej analizy było, z jednej strony, ukazanie dynamizmu zjawisk, z drugiej zaś, aktualności problemów, które z tych zjawisk wy-

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: ewa.godlewska@mail.umcs.pl, ORCID: 0000-0002-2550-7831.

nikają. Skupiono się przede wszystkim na okresie od przełomu 2014 i 2015 roku. To wówczas ruchy migracyjne zyskały na intensywności. Uwzględnione m.in. w zaprezentowanych schematach i wykresach daty wcześniejsze posłużyły do porównania skali zjawiska bezpośrednio przed oraz po wybuchu kryzysu migracyjnego.

W artykule postawiono tezę, iż wzmożony napływ imigrantów wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego wpłynął na pogłębienie destabilizacji w regionie, zaś rząd Austrii podjął wysiłki na rzecz wspólnych działań ukierunkowanych na przezwycięzenie negatywnych skutków kryzysu migracyjnego. Podjęto również próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: w jakim kierunku ewoluowała polityka Austrii w dobie kryzysu migracyjnego oraz jakiemu celowi/celom podporządkowane były decyzje austriackiego rządu.

W artykule wykorzystano metodę analizy decyzyjnej, dzięki której możliwe było wskazanie przyczyn oraz skutków decyzji politycznych podejmowanych przez rządy poszczególnych państw (ze szczególnym uwzględnieniem Austrii). Zastosowano również metodę analizy czynnikowej, dzięki której możliwa była identyfikacja oraz hierarchizacja poszczególnych czynników kształtujących działania państw w obliczu kryzysu migracyjnego.

Szlak zachodniobałkański jako czynnik destabilizacji w Europie w XXI wieku

Początek kryzysu migracyjnego można datować na drugą połowę 2014 roku, kiedy to na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej przedostało się niespełna 200 tys. imigrantów – głównie z Syrii, Kosowa i Afganistanu. Relatywnie niewielka skala migracji pozwoliła na zidentyfikowanie narodowości większości imigrantów, a osoby, co do których wystąpiły wątpliwości dotyczące pochodzenia, stanowiły niespełna 8% wszystkich zarejestrowanych imigrantów¹. W późniejszym okresie liczba napływających osób szybko wzrastała. Kluczowa dla dalszych wydarzeń na kontynencie europejskim była decyzja rządu Niemiec z 5 września 2015 roku o otwarciu granic dla uchodźców z Syrii, przetrzymywanych na dworcu w Budapeszcie. Decyzja ta okazała się brzemnienna w skutkach nie tylko dla Niemiec, ale również dla wielu innych państw europejskich. Konsekwencje tej decyzji dotknęły również Austrię, która stała się terytorium tranzytowym.

¹ T. Wiskulski, J.A. Wendt, O. Skomski, *Bałkański szlak migracyjny w polityce krajów tranzytowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, 2018, z. 126, s. 253.

Według danych Frontexu w 2015 roku na zewnętrznych granicach UE wykryto 1,83 mln nielegalnych przekroczeń granicznych². Miejscem docelowym dla cudzoziemców stały się głównie Niemcy, Wielka Brytania i państwa skandynawskie. Osoby te pochodziły przede wszystkim z państw Afryki Północnej i Wschodniej (Libia, Erytrea, Somalia, Nigeria) oraz Bliskiego Wschodu (Syria, Afganistan)³. Główne szlaki migracyjne obejmowały przede wszystkim tzw. szlak wschodniośroziemnomorski (prowadzący do Grecji), zachodniobałkański (przez Bałkany w kierunku Węgier, przez Austrię, do Niemiec), środkowośroziemnomorski (drogą morską do Włoch), zachodniośroziemnomorski (drogą morską do Hiszpanii). Można było również zidentyfikować szlaki wschodnioeuropejski (przez wschodnie granice UE), zachodnioafrykański (głównie na Wyspy Kanaryjskie drogą morską), jak również murmański (przez Rosję do Norwegii)⁴. Najczęściej wykorzystywane pozostawały w pierwszych miesiącach kryzysu trzy pierwsze.

Zachodniobałkański szlak migracyjny stanowił lądowe przedłużenie szlaku wschodniośroziemnomorskiego. Szczegółowy jego przebieg przedstawiono na schemacie 1.



Schemat 1. Szlak zachodniobałkański 2013–2016

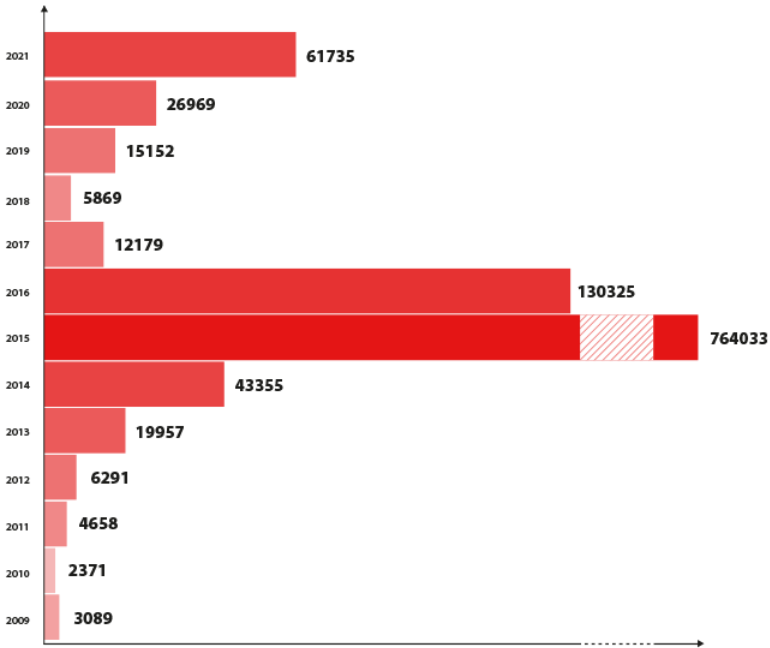
Źródło: J. Arsenijević [i in.], *A crisis of protection and safe passage: violence experienced by migrants/refugees travelling along the Western Balkan corridor to Northern Europe*, „Conflict and Health”, 2017, nr 11, s. 2.

² Ze względu na fakt, że próby nielegalnego przekraczania granic mogły być wielokrotnie podejmowane przez jedną osobą w różnych miejscach, rzeczywista liczba osób objęta statystyką była mniejsza.

³ *Greece and Italy continued to face unprecedented number of migrants in December*, 22.01.2016, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (28.11.2022); A. Adamczyk, *Kryzys migracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny”, 2016, nr 3, s. 41.

⁴ *Różne oblicza problemów migracyjnych/uchodźczych i politycznych w Europie*, „Biuletyn Migracyjny”, 2015, nr 53, s. 2; A. Adamczyk, *op.cit.*, s. 41–42.

Pewne, stosunkowo jeszcze niewielkie ruchy migracyjne można było odnotować wzdłuż omawianego szlaku już na początku 2013 roku. W pierwszej połowie 2014 roku zidentyfikowano łącznie niewiele ponad 28 tys. imigrantów. 2/3 z nich stanowili obywatele Afganistanu, Pakistanu, Kosowa oraz Syrii⁵. Rekordowa okazała się druga połowa 2015 roku. Sytuację obrazuje schemat 2.



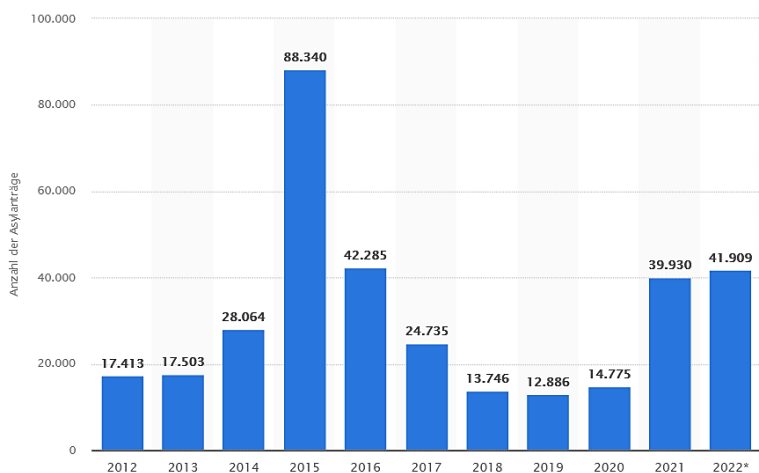
Schemat 2. Nielegalne przejścia graniczne na szlaku zachodniobalkańskim w liczbach

Źródło: *Western Balkan Route*, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (31.10.2022).

Analizując powyższe dane, należy zauważyć, że największe natężenie ruchów migracyjnych przypadło na lata 2015–2016. W okresie między 2017 a 2019 rokiem mieliśmy do czynienia z pewnym wyciszeniem zjawiska. W 2018 roku na całym szlaku odnotowano zaledwie 5 869 przypadków nielegalnych prób przekroczenia granic. W ostatnich latach tendencja uległa odwróceniu i ponownie zauważyć można ożywienie. Zapowiadał to już 2020 rok, jednak istotny wzrost odnotowano rok później (blisko 62 tys. nielegalnych prób przejść granicznych). Powyższe dane, ze względu na temat artykułu, warto zestawzić z danymi bezpośred-

⁵ T. Wiskulski, J.A. Wendt, O. Skomski, *op.cit.*, s. 256.

nio dotyczącymi Austrii. W kontekście poruszanych kwestii istotne pozostają dane odnoszące się do liczby składanych w tym państwie wniosków o azyl (schemat 3).



Schemat 3. Liczba wniosków o azyl składanych w Austrii w latach 2012–2022

Źródło: Statista 2022, Statista, <https://de.statista.com> (31.10.2022).

Wzmoczony ruch na szlaku zachodniobałkańskim przełożył się na większą liczbę wniosków o udzielenie azylu składanych w Austrii. W tym przypadku 2015 rok również okazał się rekordowy. Liczba wniosków wyniosła wówczas ponad 88 tys. Należy również zwrócić uwagę na dane za 2021 oraz 2022 rok. W schemacie 3 ujęto wprawdzie jedynie pierwszą połowę tego drugiego, warto jednak dodać, że zgodnie z danymi Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w całym 2022 roku złożono 112 272 wnioski o azyl⁶. Dane te potwierdzają zatem, że mamy do czynienia z tendencją ponownego wzrostu liczby składanych wniosków, co powiązane jest z ogólną sytuacją wzdłuż szlaku.

Poszczególne państwa, przez których terytorium przebiega szlak bałkański, reagowały w odmienny sposób na zaistniałą sytuację. Niejednokrotnie ich decyzje miały charakter jednostronny, co z kolei było wyzwaniem dla państw sąsiadujących. Tak było z decyzją władz węgierskich z czerwca 2015 roku o zamknięciu granicy z Serbią oraz rozpoczęciu budowy ogrodzenia na granicy⁷. Decyzja ta skutkowałą zmianą przebiegu

⁶ *Asyl – Statistik 2022*, Bundesministerium Inneres, <https://www.bmi.gv.at> (29.11.2023).

⁷ Podobne decyzje w późniejszym czasie podjęły Macedonia i Słowenia.

szlaku migracyjnego i zwiększeniem liczby migrantów na terytorium Chorwacji. W celu zahamowania napływu imigrantów Chorwacja podjęła następnie decyzję o zamknięciu siedmiu z ośmiu przejść granicznych z Serbią. Krok ten wywołał jednak ostrą krytykę nie tylko ze strony Serbii, ale również Słowenii i Węgier⁸.

Warto zaznaczyć, że Węgry weszły również w spór z Niemcami i Austrią, zapowiadając 15 września 2015 roku zaostrzenie prawa migracyjnego. Poprawki miały zakładać m.in. zaostrzenie kar dla przemytników przerzucających migrantów przez granicę oraz wprowadzenie odpowiedzialności karnej za nielegalne przekroczenie granicy. Władze węgierskie podjęły także decyzję o odmowie udzielenia azylu osobom przybywającym na Węgry z terytorium Serbii, którą zaliczono do państw bezpiecznych. W konsekwencji z możliwości ubiegania się o status uchodźcy wyłączeni zostali wszyscy imigranci przybywający z Serbii, niezależnie od państwa pochodzenia⁹.

Sytuację komplikował fakt, że praktycznie wszystkie państwa bałkańskie od lat borykają się z wieloma problemami o charakterze politycznym, gospodarczym czy kulturowym. Przez wielu badaczy Bałkany uznawane są za najważniejszy obszar niestabilności, konfliktu, zacofania i słabości na Starym Kontynencie¹⁰. Francuski badacz Michel Sivignon stwierdził, że region ten to rodzaj laboratorium, gdzie można obserwować konflikty religijne, zróżnicowanie etniczne i blizny pozostawione przez historię, które odnoszą się nawet do starożytności¹¹. Nie dziwi więc fakt, że region jest w dużym stopniu konfliktogenny. Sytuacje sporne nasiliły się w 2015 roku oraz latach następnych. Jak pisała Anita Adamczyk, w odpowiedzi na niekontrolowany napływ cudzoziemców niektóre państwa podejmowały decyzję o: stawianiu płotów na granicach (Węgry, Słowenia, Austria, Macedonia), wprowadzeniu tymczasowych kontroli granicznych (Niemcy, Dania, Szwecja, Austria, Słowenia, Chorwacja), obniżeniu zasiłków dla uchodźców (Szwecja, Dania, Walia, Litwa, Norwegia, Holandia) oraz konfiskacie majątków imigrantów na

⁸ T. Wiskulski, J.A. Wendt, O. Skomski, *op.cit.*, s. 3.

⁹ A. Potyrała, *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, Poznań 2015, s. 3; J. Rosłon-Żmuda, *Stanowisko wybranych państw Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego*, „Cywilizacja i Polityka”, 2017, t. 15, nr 15, s. 370.

¹⁰ D. Gibas-Krzak, *Narodowościowo-etniczny aspekt badań polemologicznych na Bałkanach. Wybrane problemy [w:] Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trościak, Poznań 2017, s. 147; F. Gołębski, *Bałkany. Determinanty stabilności*, Warszawa 1982, s. 159.

¹¹ D. Gibas-Krzak, *op.cit.*, s. 147. Za: M. Sivignon, *Les Balkans. Une géopolitique de la violence*, Paris 2009, s. 10–11.

poczet ich utrzymania (Dania, Szwajcaria, Bawaria i Badenia Wirtembergia w Niemczech). W wielu miastach europejskich dochodziło do protestów zwolenników i przeciwników pomocy imigrantom. Liczne były ataki na ośrodki dla uchodźców¹². Pozostałe problemy, jakie można było wówczas zdiagnozować, to nasilająca się niechęć ze strony państw ościennych, sceptycyzm wobec rozwiązań podejmowanych na poziomie UE oraz radykalizacja opinii publicznej. W odniesieniu do samych imigrantów istotne pozostawały problemy z identyfikacją narodowości rejestrowanych osób, jak również zamieszki na terytoriach granicznych coraz częściej kontrolowanych przez wojsko (np. na granicy grecko-macedońskiej). Sposobem na utratę kontroli przepływu osób przez swoje terytorium stawały się działania ukierunkowane na jak najszybsze opuszczenie przez migrantów granic państwa. W braku systemowych rozwiązań w tym zakresie można upatrywać kolejnego czynnika destabilizującego sytuację w tym newralgicznym regionie Europy. Powyższe decyzje w dużej mierze miały charakter jednostronny.

Zachodniobałkański szlak migracyjny w polityce władz Austrii

Dynamizm zjawisk zachodzących wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego stanowił jedną z przyczyn zmian w polityce migracyjnej Austrii. Państwo to ewoluowało od postawy otwartości, poprzez ostrożność, aż do radykalizacji działań. Można wskazać kilka płaszczyzn, w których te zmiany były widoczne. Po pierwsze – wzmożony napływ migrantów wpłynął na aktywność Austrii na forum UE, po drugie – stał się impulsem wzmożonych działań w regionie, po trzecie – zradykalizował politykę wewnętrzną.

Odnosząc się do pierwszej z wymienionych płaszczyzn, należy podkreślić, że początkowo rząd Austrii entuzjastycznie odnosił się do propozycji unijnych, czego przykładem był stosunek do propozycji Komisji Europejskiej z 13 maja 2015 roku. Komisja ogłosiła wówczas *Europejski Program w zakresie Migracji*, w którym ujęto takie kwestie, jak wzmocnienie uprawnień Frontexu, utworzenie centrum monitorowania, zwiększenie wysiłków na rzecz zwalczania przemytu ludźmi, plan relokacji oraz plan przesiedleń. We wrześniu 2015 roku Rada UE przyjęła dwie decyzje¹³ ustana-

¹² A. Adamczyk, *op.cit.*, s. 43–44.

¹³ Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. (Dz.U. UE L 239/146, 15.09.2015); Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. (Dz.U. UE L 248/80, 24.09.2015).

wiające środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.

Powyższe pomysły spotkały się z poparciem ze strony Austrii, zaś rząd w Wiedniu nawoływał do solidarności państw członkowskich wobec nałożonych obowiązków. Początkowa gotowość współpracy ze strony Austrii szybko zastąpiona została jednak niechęcią, co było spowodowane brakiem współpracy ze strony niektórych państw członkowskich. Jeszcze w grudniu 2015 roku na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli ówczesny kanclerz Werner Faymann zaproponował ograniczenie wsparcia z funduszy unijnych dla państw, które opowiedziały się przeciwko odgórnie ustalonym kwotom dotyczącym rozdziału uchodźców. Brak reakcji spowodował narastającą wobec rozwiązań unijnych niechęć. Austria podjęła wysiłki w celu zawieszenia obowiązków relokacyjnych na nią nałożonych. Na mocy decyzji Rady 2016/408 z 10 marca 2016 roku cel ten udało się zrealizować, choć jedynie częściowo. Zawieszenie miało obowiązywać przez dwanaście miesięcy i dotyczyło 30% osób, tj. 1065¹⁴. Powyższe postanowienia straciły jednak zasadność w obliczu szybkiego dołączenia Austrii do grona tzw. państw niechętnych, współtworzonego do tej pory przez Węgry, Słowację, Republikę Czeską oraz Polskę. W konsekwencji w marcu 2017 roku rząd Austrii zapowiedział odstąpienie od realizacji ww. programu.

Kulminacyjnym momentem okazała się prezydencja Austrii w Radzie UE, która rozpoczęła się 1 lipca 2018 roku. Austriackie propozycje w dużej mierze poświęcone zostały zwalczaniu nielegalnej imigracji i zmniejszeniu presji na państwa członkowskie (przede wszystkim te, przez których terytorium przebiegały główne szlaki migracyjne¹⁵). Coraz śmieiej zaczęto mówić o konieczności rewizji założeń programu przymusowej relokacji imigrantów. W efekcie w grudniu 2018 roku – podczas posiedzenia unijnych ministrów odpowiedzialnych za sprawy wewnętrzne – Unia zrezygnowała z przymusowej relokacji uchodźców na rzecz dobrowolności ich przyjmowania.

Podczas prezydencji Austrii po raz kolejny zwrócono również uwagę na strategiczne znaczenie Bałkanów Zachodnich dla UE, zaś ówczesny kanclerz Sebastian Kurz podkreślił, że partnerstwo z państwami bałkańskimi jest ponadto istotnym narzędziem powstrzymywania nielegalnej imigracji do Europy¹⁶. W efekcie prezydencji udało się w drugim

¹⁴ A. Potyrała, *Unijny system relokacji w sprawozdaniach Komisji Europejskiej. Oceny i perspektywy*, „Przegląd Politologiczny”, 2018, nr 2, s. 72.

¹⁵ *Programme of the Austrian Presidency. Presidency of the Council of the European Union 1 July–31 December 2018*, Vienna 2018.

¹⁶ *Ibidem*.

półroczu 2018 roku otworzyć dwa nowe rozdziały negocjacyjne z Serbią i jeden z Czarnogórą¹⁷.

Wymowne w tym kontekście pozostają wypowiedzi austriackiego kanclerza Karla Nehammera (następcy Sebastiana Kurza) w pierwszych miesiącach agresji Rosji na Ukrainę w 2022 roku. W sytuacji, w której jednym z głównych tematów stał się proces negocjacyjny Ukrainy z UE, Austria wyrażała daleko idący sceptycyzm. Nehammer zwracał uwagę, że może to zagrażać procesowi zbliżenia z państwami bałkańskimi. Ostrzegał, że zaniedbania w tym zakresie mogą stanowić dodatkowy czynnik destabilizacji w Europie, zaś Bałkany Zachodnie mogą stać się strefą wpływów Federacji Rosyjskiej lub innych wielkich mocarstw, takich jak Chińska Republika Ludowa. Podczas dwudniowej wizyty w Belgradzie w marcu 2022 roku stwierdził, że „UE musi zrobić wszystko, aby proces akcesji Bałkanów Zachodnich został przyspieszony”¹⁸.

Wysiłki na rzecz przyspieszenia procesu negocjacyjnego państw zachodniobałkańskich to jeden z przykładów zaangażowania Austrii w regionie. W pierwszych latach kryzysu migracyjnego wyraźna była również aktywność Austrii na rzecz współpracy między państwami leżącymi wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego. Na zaproszenia władz Austrii 24 lutego 2016 roku w Wiedniu odbyło się spotkanie przedstawicieli dziesięciu państw: Austrii, Albanii, Bośni, Bułgarii, Chorwacji, Czarnogóry, Kosowa, Macedonii, Serbii oraz Słowenii. Według austriackiej minister spraw wewnętrznych Johannny Mikl-Leitner, spotkanie miało na celu „zatrzymanie fali imigrantów wzdłuż trasy bałkańskiej”. Rząd Austrii zadeklarował podczas spotkania wsparcie macedońskich pograniczników w celu ograniczenia napływu osób z terytorium Grecji¹⁹. Warto odnotować, że w spotkaniu nie uczestniczyli przedstawiciele Grecji ani Niemiec. Polityka tych państw już od kilku miesięcy była przedmiotem krytyki ze strony Austrii, która zarzucała im brak woli w celu wyraźnego zredukowania napływu imigrantów.

W marcu 2016 roku Austria wraz ze Słowenią, Macedonią i innymi krajami Półwyspu Bałkańskiego zamknęły granice między Grecją i Macedonią. Tym samym cały szlak zachodniobałkański został oficjalnie uznany za zamknięty. Już rok później ówczesny minister obrony Austrii

¹⁷ *Österreichs EU-Ratsvorsitz: Erfolge und Herausforderungen, Bilanz des österreichischen EU-Ratsvorsitzes* Bundeskanzleramt, 2018, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at> (15.03.2022).

¹⁸ Por. N.J. Kurmayer, *Austria tries to force-feed Western Balkans to EU leaders*, Euractiv, <https://www.euractiv.com> (25.04.2022); *Austria to remain a bridge between EU and Serbia, Western Balkans*, Euractiv, <https://www.euractiv.com> (25.04.2022).

¹⁹ E. Stasik, *Kryzys uchodźczy: Referendum na Węgrzech. Austria i państwa bałkańskie wywierają presję na UE*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com> (23.10.2022).

Hans Peter Doskozil przestrzegał, że w rzeczywistości sytuacja wygląda odmiennie. Jak wyjaśnił, w państwach bałkańskich wciąż przebywa duża liczba migrantów. W samej tylko Grecji utkwilo 60 tys. osób, w Turcji przebywa ich około 2,5 mln i prawie wszyscy chcą przedostać się do UE. W odpowiedzi na narastającą presję Doskozil zapowiedział wzmocnienie ochrony granicznej oraz wprowadzenie monitoringu wzdłuż przejść granicznych²⁰. Wskutek braku skuteczności działań podejmowanych na poziomie UE oraz ciągłej presji wywieranej na państwa leżące wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego władze Austrii zdecydowały się zmienić swoją politykę wewnętrzną. Wyraznym trendem stała się jej radykalizacja.

W momencie wybuchu kryzysu migracyjnego w Europie władzę w Austrii sprawowała koalicja złożona z Socjaldemokratycznej Partii Austrii (*Sozialdemokratische Partei Österreichs*, SPÖ) oraz Austriackiej Partii Ludowej (*Österreichische Volkspartei*, ÖVP). Na czele ówczesnego rządu stał Werner Faymann. Dla polityka wywodzącego się z SPÖ istotne znaczenie miały takie hasła, jak sprzeciw wobec upolitycznienia „kwestii etnicznej i imigranckiej”, tolerancja i otwartość, a także wysiłki na rzecz integrowania imigrantów²¹. Rządy koalicji SPÖ/ÖVP przypadły na okres, w którym opinia publiczna była raczej pozytywnie nastawiona wobec zakładanych efektów integracji. W dużej mierze było to efektem realizacji od 2010 roku Narodowego Planu na rzecz Integracji (*Nationalen Aktionsplan für Integration*, NAPI)²². W miarę narastania kryzysu migracyjnego sytuacja w Austrii ulegała jednak zmianom. Coraz silniejsze stawały się nastroje antyimigranckie oraz presja na przyjęcie bardziej radykalnych rozwiązań w zakresie polityki migracyjnej.

Tłem dla powyższych zjawisk była dynamicznie zmieniająca się sytuacja polityczna w państwie. Wśród najważniejszych czynników należałoby wymienić m.in. kryzys koalicyjny, czego efektem była zmiana na stanowisku kanclerza. Następcą Wenera Faymanna został Christian Kern (również wywodzący się z SPÖ). W wyniku sporów między współrządzącymi partiami (dotyczącymi m.in. sposobów rozwiązania tzw. kwestii migracyjnej) wkrótce doszło jednak do rozpadu koalicji i wcześniejszych wyborów parlamentarnych. Te odbyły się 15 października 2017. Zwycięską partią została ÖVP. Istotną konsekwencją wyborów

²⁰ M. Matzke, *Austria ostrzega: szlak bałkański wcale nie jest zamknięty*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com> (23.10.2022).

²¹ *Das Grundsatzprogramm, Die Welt steht nicht still, Beschlossen am 44. ordentlichen Bundesparteitag in Wels 2018*, SPÖ: Startseite, <https://www.spoe.at> (28.11.2022).

²² *Nationaler Aktionsplan Integration*, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, <https://www.bmeia.gv.at> (28.11.2022).

było jednak umocnienie pozycji Wolnościowej Partii Austrii (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ), która nie tylko uzyskała poparcie 26% wyborców, ale przede wszystkim weszła do nowo utworzonego rządu w roli koalicjanta. Ze względu na program partii (postrzeganej jako antyimigrancka, antyislamska oraz eurosceptyczna) mogło to oznaczać restrykcyjne zmiany w zakresie polityki migracyjnej, tym bardziej że nowy kanclerz – Sebastian Kurz (ÖVP) dość szybko przejął antyimigrancką retorykę koalicjanta²³.

Analizując decyzje rządu Austrii w obliczu kryzysu migracyjnego, należy zatem brać pod uwagę wskazane powyżej uwarunkowania polityczne. W ich efekcie pierwsze decyzje w kierunku radykalizacji podjęto już na przełomie 2015 i 2016 roku. Rząd Austrii zapowiedział m.in. wzmocnienie kontroli granicznych oraz przyspieszenie procedury deportacyjnej w przypadku osób, które nie spełniają warunków niezbędnych do otrzymania azylu. Nie wykluczano również możliwości użycia środków siłowych. W grudniu 2015 roku podjęto ponadto decyzję o budowie płotu granicznego oraz wprowadzeniu kontroli na granicy ze Słowenią. Tym samym Austria zawiesiła funkcjonowanie strefy Schengen²⁴. Wśród dalszych działań należy również wskazać decyzję z 2016 roku o wprowadzeniu dziennych limitów przyjmowania uchodźców. Szeroko zakrojona reforma prawa migracyjnego została natomiast sfinalizowana 14 sierpnia 2018 roku na mocy nowej ustawy²⁵. Nowy trend nie polegał jednak wyłącznie na radykalizacji rozwiązań prawnych, ale również samego dyskursu publicznego. Coraz częściej zaczęto mówić o zjawisku imigracji jako zagrożeniu dla bezpieczeństwa państwa, a o niekontrolowanym napływie imigrantów (głównie szlakiem zachodniobałkańskim) jako czynniku destabilizacji w regionie.

²³ Warto odnotować, że 29 września 2019 roku doszło w Austrii do kolejnych przedterminowych wyborów. W ich efekcie kształt koalicji uległ zmianie. Nowy rząd utworzyły ÖVP oraz Partia Zielonych – Zielona Alternatywa (*Die Grünen – Die Grüne Alternative*), a zatem ugrupowania, które znacząco różnią się w podejściu do kryzysu migracyjnego. Kształt koalicji, która uformowała się po wyborach z 2019 roku, oznaczać mógł nowe propozycje w zakresie polityki migracyjnej. Wkrótce okazało się jednak, że tak się nie stanie. Sebastian Kurz był bowiem skłonny na ustępstwa wobec Zielonych wyłącznie w kwestiach ekologii. Celem umowy koalicyjnej była natomiast realizacja programu wyborczego ÖVP, a ten oparty był na antyimigracyjnym kursie.

²⁴ Od tego czasu Austria wielokrotnie przedłużała obowiązywanie przepisów prawnych umożliwiających kontrolę na granicach wewnętrznych UE. Najnowsze rozporządzenie w tym zakresie uchwalone zostało 10 listopada 2023 roku i ma obowiązywać od 11 listopada 2023 do 11 maja 2024 roku na granicy ze Słowenią oraz z Węgrami. Por. Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zur Republik Slowenien und Ungarn, BGBl. II Nr 326/2023.

²⁵ Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018, BGBl. I Nr. 56/2018.

Współcześnie Austria jest orędownikiem zmian w polityce imigracyjnej UE. Opowiada się za ograniczeniem napływu imigrantów, uszczelnieniem granic wzdłuż głównych szlaków imigracyjnych, jak również przyspieszeniem procedur deportacyjnych. Wszystkie podejmowane działania mają przyczynić się do powstrzymania imigracji. Takie nastawienie wpłynęło w znacznym stopniu na relacje z Niemcami, powodując ich rozluźnienie. W momencie, gdy Angela Merkel podjęła decyzję o otwarciu niemieckich granic, austriacki rząd stanął przed dużym wyzwaniem. Austria, w wyniku niemieckiej *Willkommenspolitik*, stała się głównym państwem tranzytowym dla przybywających do Europy imigrantów. Relacje między rządami obu państw uległy ochłodzeniu w 2016 roku. Kanclerz Austrii po raz pierwszy otwarcie skrytykował Angelę Merkel w marcu 2016 roku. W wywiadzie dla „Presse am Sonntag” (niedzielnego wydania dziennika „Die Presse”) wyraził obawy, że Austria może stać się strefą buforową dla uchodźców. „Jeśli jeden lub dwa miliony ludzi chcą się przedostać przez Austrię, Niemcy mogą swoimi odprawami granicznymi stosunkowo łatwo spowodować u nas wsteczny ich nawał”²⁶. Skrytykował jednocześnie nieskuteczność działań w ramach UE oraz lekceważenie ochrony granic zewnętrznych organizacji²⁷.

Współcześnie rząd Austrii w dalszym ciągu podejmuje działania na rzecz uszczelnienia granic i ograniczania napływu migrantów szlakiem zachodniobałkańskim. W październiku 2022 roku odbyło się w Belgradzie spotkanie z udziałem ministrów spraw zagranicznych oraz ministrów spraw wewnętrznych Austrii, Serbii i Węgier. Uczestnicy spotkania zapowiedzieli wsparcie w ochronie granicy z Macedonią Północną. W zamian Serbia ogłosiła zaostrenie przepisów wizowych dla państw, z których szczególnie duża liczba migrantów wjeżdża nielegalnie do UE. Zdaniem ministrów uczestniczących w spotkaniu ponownie mamy do czynienia z nasilonymi ruchami migracyjnymi, zaś sytuację można porównać do tej z 2015 roku²⁸. Austria chce również dyskusji w UE na temat rozwiązań, które wprowadzają Wielka Brytania i Dania, czyli deportacji imigrantów do Rwandy, gdzie realizowane miałyby być procedury powrotowe czy uchodźcze. Zdaniem ministra spraw wewnętrznych Gerharda Karnera nie jest to wprawdzie możliwe ze względów prawnych, ale taką propozycję należałoby rozważyć i przedyskutować²⁹.

²⁶ *Ende einer Polit-Romanze*, Süddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeutsche.de> (28.03.2016); *Faymann: "Sehr gespanntes Verhältnis zu Merkel"*, DiePresse, <https://di.epresse.com> (14.06.2016).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ M. Szulc, *Migracyjny szlak bałkański będzie uszczelniony. Austria, Węgry i Serbia zapowiedziały wspólne działania*, Forsal, <https://forsal.pl> (4.11.2022).

²⁹ J. Wójcik, *Rosnąca imigracja zmienia europejską politykę*, InfoSecurity24, <https://infosecurity24.pl> (14.11.2022).

Zakończenie

Wydarzenia z 2015 roku oznaczały dla Europy nowe wyzwania. Kryzys migracyjny nie tylko obnażył słabości polityki imigracyjnej poszczególnych państw, ale również brak przygotowania na poziomie UE. Reakcje wspólnoty na zaistniałą sytuację były w dużej mierze reakcjami *post factum*, co skutkowało nasilającym się sceptycyzmem ze strony państw członkowskich. Nie można było również mówić o jedności. Postawy poszczególnych państw wobec proponowanych rozwiązań oscylowały wokół polityki otwartych drzwi, ostrożności czy negacji. Można było również wskazać grupę państw, których postawa wyraźnie ewoluowała. W tym gronie znalazła się Austria.

Działania podejmowane przez kolejne rządy w Austrii ewidentnie świadczyły o chęci ograniczenia napływu cudzoziemców na swoje terytorium. Jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa (ale i regionu) wskazywano presję na przyjmowanie imigrantów, którzy na terytorium Austrii przybywali szlakiem zachodniobałkańskim. Wszelkie działania na arenie międzynarodowej były zatem podporządkowane wypracowaniu wspólnych rozwiązań ukierunkowanych na zmniejszenie owej presji.

Biorąc pod uwagę czynniki zewnętrzne, warto wskazać na strategiczne znaczenie Bałkanów dla Austrii. Austria od dawna jest jednym z największych sojuszników państw bałkańskich na ich drodze do stania się pełnoprawnymi członkami UE. W integracji regionu upatruje stabilizacji oraz bezpieczeństwa w Europie. Od początku kryzysu migracyjnego podkreślano, że jest to niezbędny czynnik w procesie ograniczenia napływu imigrantów. Nie bez przyczyny jedną z podstawowych kwestii dla rządu Austrii pozostawał w ostatnich latach szlak zachodniobałkański. Mimo zamknięcia szlaku w 2016 roku problem nie został zlikwidowany. Spory, które narosły wokół kryzysu migracyjnego, mogą powrócić. Wcześniejsze działania państw pogłębiły bowiem istniejące już sytuacje konfliktowe, o czym świadczą napięte stosunki grecko-macedońskie oraz serbsko-chorwackie, polityka Węgier, ale również wzrost napięcia na linii Berlin – Wiedeń. Coraz powszechniejsze staje się również zjawisko eurosceptycyzmu wśród państw bałkańskich. Wszystkie wymienione czynniki w połączeniu z ponownym wzrostem ruchów migracyjnych wzdłuż szlaku zachodniobałkańskiego mogą pogłębić destabilizację w tym newralgicznym regionie Europy. Powyższe stwierdzenia potwierdzają postawioną we wstępie tezę.

Bibliografia

- Asyl – Statistik 2022, Bundesministerium Inneres, <https://www.bmi.gv.at> (29.11.2023).
- Adamczyk A., *Kryzys imigracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny”, 2016, nr 3.
- Arsenijević J. [i in.], *A crisis of protection and safe passage: violence experienced by migrants/refugees travelling along the Western Balkan corridor to Northern Europe*, „Conflict and Health”, 2017, nr 11.
- Austria to remain a bridge between EU and Serbia, Western Balkans*, Euractiv, <https://www.euractiv.com> (25.04.2022).
- Das Grundsatzprogramm, Die Welt steht nicht still, Beschlossen am 44. ordentlichen Bundesparteitag in Wels 2018*, SPÖ: Startseite, <https://www.spoe.at> (28.11.2022).
- Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. (Dz.U. UE L 239/146, 15.09.2015).
- Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. (Dz.U. UE L 248/80, 24.09.2015).
- Ende einer Polit-Romanze*, Süddeutsche Zeitung, <http://www.sueddeutsche.de> (28.03.2016).
- Faymann: *"Sehr gespanntes Verhältnis zu Merkel"*, DiePresse, <https://diepresse.com/home> (14.06.2016).
- Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018, BGBl. I Nr. 56/2018.
- Greece and Italy continued to face unprecedented number of migrants in December*, 22.01.2016, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (28.11.2022).
- Gibas-Krzak D., *Narodowościowo-etniczny aspekt badań polemologicznych na Balkanach. Wybrane problemy [w:] Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trosiak, Poznań 2017.
- Gołębski F., *Balkany. Determinanty stabilności*, Warszawa 1982.
- Kurmayer N.J., *Austria tries to force-feed Western Balkans to EU leaders*, Euractiv, <https://www.euractiv.com> (25.04.2022).
- Matzke M., *Austria ostrzega: szlak balkański wcale nie jest zamknięty*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com> (23.10.2022).
- Nationaler Aktionsplan Integration*, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, <https://www.bmeia.gv.at> (28.11.2022).
- Österreichs EU-Ratsvorsitz: Erfolge und Herausforderungen, Bilanz des österreichischen EU-Ratsvorsitzes 2018*, Bundeskanzleramt, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at> (15.03.2022).
- Potyrała A., *Unijny system relokacji w sprawozdaniach Komisji Europejskiej. Oceny i perspektywy*, „Przegląd Politologiczny”, 2018, nr 2.
- Potyrała A., *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, Poznań 2015.
- Programme of the Austrian Presidency. Presidency of the Council of the European Union 1 July – 31 December 2018*, Vienna 2018.
- Rosłon-Żmuda J., *Stanowisko wybranych państw Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego*, „Cywilizacja i Polityka”, 2017, t. 15, nr 15.
- Różne oblicza problemów migracyjnych/uchodźczych i politycznych w Europie*, „Biuletyn Migracyjny”, 2015, nr 53.
- Sivignon M., *Les Balkans. Une géopolitique de la violence*, Paris 2009.

- Stasik E., *Kryzys uchodźczy: Referendum na Węgrzech. Austria i państwa bałkańskie wywierają presję na UE*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com> (23.10.2022).
- Statista 2022*, Statista, <https://de.statista.com> (31.10.2022).
- Szulc M., *Migracyjny szlak bałkański będzie uszczelniony. Austria, Węgry i Serbia zapowiedziały wspólne działania*, Forsal, <https://forsal.pl> (4.11.2022).
- Verordnung des Bundesministers für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zur Republik Slowenien und Ungarn, BGBl. II Nr 326/2023.
- Wiskulski T., Wendt J.A., Skomski O., *Bałkański szlak migracyjny w polityce krajów tranzytowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, 2018, z. 126.
- Wójcik J., *Rosnąca imigracja zmienia europejską politykę*, InfoSecurity 24, <https://infosecurity24.pl> (14.11.2022).

**European countries in the face of contemporary challenges.
Austria towards the Western Balkan migration route**

Abstract

The article focuses on the characteristics of the Western Balkan migration route (as one of the most frequently chosen), the indication of the threats resulting from the increased influx of migrants and the reaction of the countries along the route. Particular attention was paid to the activities of Austria, which is considered one of the regional leaders, and the Western Balkans are of strategic importance for it. The aim of the undertaken analysis was, on the one hand, to show the dynamism of the phenomena, and on the other hand, the topicality of the problems that result from these phenomena.

Keywords: migration crisis, Austria, Balkans

Grzegorz Grzybek*

ETYCZNY I WYCHOWAWCZY WYMIAR PRAWA DO SATYSFAKCJI SEKSUALNEJ

Streszczenie

Literatura dotycząca problemu prawa do przyjemności seksualnej, czy też samej seksualności, nacechowana jest ukierunkowanym podejściem, które, z jednej strony, ma charakter opresyjny, z drugiej, afirmacyjny. **Cel:** Celem artykułu jest wskazanie na podstawie refleksji etycznej, w tym odniesienia do praw człowieka, na zasady, które mogłyby mieć uniwersalny (niezależny) wymiar dla wychowawczego podejścia prawa do satysfakcji seksualnej. **Teza:** Niezależny wymiar wychowawczego podejścia prawa do satysfakcji seksualnej mogą dostarczyć elementy dotyczące sfery seksualnej teorii „etyki rozwoju”, takie jak: etyczny erotyzm, estetyka seksualności, samowychowanie erotyczne. **Metoda:** Dla zobrazowania rzeczywistości społecznej i wychowawczej została wykorzystana teoria „etyki rozwoju”, posługująca się między innymi metodą normatywno-konstrukcyjną. **Wnioski:** Założenia zawarte w idei etycznego erotyzmu, estetyki seksualności i samowychowania erotycznego dają podstawy do niezależnego kształtowania samowychowania prawa do satysfakcji seksualnej. **Implikacje dla teorii i praktyki:** Idea samowychowania erotycznego w dużym stopniu redukuje napięcie między odmiennymi koncepcjami wychowania seksualnego i edukacji seksualnej. **Oryginalność i wartość:** Oryginalność i wartość tekstu opiera się na zastosowaniu idei etycznego erotyzmu, estetyki seksualności i samowychowania erotycznego do wskazania zasad dla praktyki wychowawczej wobec prawa satysfakcji seksualnej.

Słowa kluczowe: prawo do satysfakcji seksualnej, etyczny erotyzm, samowychowanie erotyczne

Wstęp

Zadaniem niniejszej refleksji jest wskazanie na prawo do satysfakcji seksualnej, biorąc pod uwagę uzasadnienie etyczne oraz to, jakie z tego wynikają implikacje wychowawcze. Warto przytoczyć sformułowania prawa w tym zakresie. W dokumencie Światowej Organizacji Zdrowia z 1999 roku, tj. *Powszechnej Deklaracji Praw Seksualnych*, w artykule

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: ggrzybek@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-8919-2429.

piątym wskazującym na prawo do przyjemności seksualnej można przeczytać: „Przyjemność seksualna, włączając w to zachowania autoerotyczne, jest źródłem fizycznego, psychologicznego, intelektualnego i duchowego zdrowia”¹. Natomiast w preambule *Deklaracji Praw Seksualnych Człowieka* z 2014 roku wizja seksualności i uprawnień jednostki zostały ujęte w następujący sposób: „Seksualność jest kluczowym aspektem życia człowieka przez całą długość jego trwania, a w jej skład wchodzi płeć, role i tożsamości płciowe i genderowe (związane z płcią społeczno-kulturową), orientacja seksualna, erotyzm, przyjemność, intymność oraz reprodukcja. Seksualność jest odczuwana i wyrażana w postaci myśli, fantazji, pragnień, przekonań, postaw, wartości, zachowań, praktyk, ról oraz relacji i związków. Seksualność może obejmować wszystkie z powyższych, jednak nie wszystkie jej wymiary muszą być odczuwane lub wyrażane. Seksualność człowieka pozostaje pod wpływem złożonego działania czynników biologicznych, psychologicznych, społecznych, ekonomicznych, politycznych, kulturowych, prawnych, historycznych, religijnych oraz duchowych [...]. Seksualność stanowi źródło przyjemności i dobrostanu, jak też przyczynia się do osiągnięcia ogólnego spełnienia i satysfakcji”². Powyższe sformułowania i ideę należy teraz przeanalizować od strony etycznej i wychowawczej.

Satysfakcja seksualna: między opresyjnym a afirmacyjnym podejściem – analiza etyczna

Nietrudno zauważyć, że nie ma jednej wykładni etycznej dotyczącej praw seksualnych, w tym prawa do przyjemności. Najogólniej można przyjąć, że podejście do sfery seksualnej może mieć charakter opresyjny lub afirmacyjny. Z tym podejściem wiążą się oczywiście różne tradycje refleksji etycznej, moralizowania z punktu widzenia wizji człowieczeństwa ujętego w religiach, czy też koncepcji emancypacyjnych. Wydaje się, że sposób uzasadniania musi być oparty na prawie do wolności oraz prawie do szczęścia. Tutaj także zderzają się różne koncepcje prawa do wolności czy też sposobów przeżywania szczęścia i jego wizji. Niemniej jednak ta sfera poddawana jest silnej moralizacji.

Peter Singer zwraca uwagę, że wybory dotyczące sfery seksualnej nie różnią się bardziej od decyzji związanych z prowadzeniem pojazdu, a jednak te drugie nie są obarczone takim moralizowaniem³. Być może

¹ *Powszechna Deklaracja Praw Seksualnych (1999)* [w:] *Seksuologia*, red. M. Lew-Starowicz, Z. Lew-Starowicz, V. Skrzypulec-Plinta, Warszawa 2017, s. 25.

² *Deklaracja Praw Seksualnych Człowieka (2014)* [w:] *Seksuologia...*, s. 26.

³ P. Singer, *Etyka praktyczna*, Warszawa 2003, s. 18.

moralność w zakresie sfery seksualnej utrudnia trzeźwy osąd dotyczący relacji i rozwój osobowy. Może ma rację Osho, który pisze: „Przyszłość będzie mieć całkowicie odmienną wizję seksu. Będzie on bardziej zabawą, radością, przyjaźnią, będzie bardziej grą niż czymś tak poważnym jak w przeszłości. Niszczył życie ludzi, obciążał ich tak bardzo – niepotrzebnie! Stworzył tak wiele zazdrości, zaborczości, dominacji, dręczenia, kłótni, walki, potępienia – bez żadnego powodu”⁴. Natomiast Michel Foucault zwraca uwagę, że relacje seksualne tak długo były kojarzone z grzechem. Czy jest to kwestia wpływu władzy, który dziś przybrał inną formę?⁵

Obecne przemiany i koncepcje praw człowieka, w tym „współczesny standard etyczny”, wskazują na to, że człowiek ma prawo poszukiwania szczęścia, niezależnie od statusu społecznego czy majątkowego, religii, narodowości, rasy czy orientacji seksualnej⁶. Takie prawo podkreśla drugi artykuł *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*: „Każdy może korzystać ze wszystkich praw i wolności ogłoszonych w tej deklaracji, bez jakiegokolwiek względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, majątek, urodzenie czy jakąkolwiek inną sytuację”⁷. Jednostce obdarzonej umiejętnością dokonywania wyborów i rozumnością winno przysługiwać prawo do korzystania z wolności w całokształcie codziennego życia⁸. Przyznanie jednostce swobody decydowania jest bardziej etycznie uzasadnione niż często zbędne ograniczanie jej przez różne instytucje (państwo, religie)⁹. Słusznym ograniczeniem wolności jest wolność i niezbywalna godność drugiej osoby, zwłaszcza w kontekście relacji seksualnej¹⁰. Wydaje się uzasadnione, że relacja seksualna, związki seksualne mają charakter umów wzajemnych, dobrowolnych, wynikających z szczególnych potrzeb i oczekiwań. Należą do nich przede wszystkim: potrzeba prokreacji, pragnienie przyjemności, tęsknota za miłością i intymnością¹¹.

⁴ Osho, *Seks się liczy. Od seksu do nadświadomości*, Warszawa 2016, s. 171.

⁵ M. Foucault, *Historia seksualności*, Warszawa 1995, s. 18. Zob. M. Foucault, *The History of Sexuality*, New York 1978.

⁶ J. Hartman, *Etyka! Poradnik dla grzeszników*, Warszawa 2015, s. 24.

⁷ *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948)* [w:] R. Darowski, *Filozofia człowieka. Zarys problematyki, antologia tekstów*, Kraków 2008, s. 244, art. 2.

⁸ H. Skorowski, *Problematyka praw człowieka*, Warszawa 1999, s. 111.

⁹ G. Grzybek, *Uprawienie do wolności – interpretacja etyczna* [w:] *O prawach człowieka nieco inaczej*, red. R. Moń, A. Kobyliński, Warszawa 2011, s. 175.

¹⁰ *Idem, Etos życia. Wychowanie do małżeństwa w założeniach etyki rozwoju*, Rzeszów 2014, s. 68.

¹¹ R.A. Belliotti, *Seks* [w:] *Przewodnik po etyce*, red. P. Singer, red. polski J. Górnicka, Warszawa 2009, s. 367.

W ujęciu etyki chrześcijańskiej, w tym przede wszystkim katolickiej, jest ograniczenie aktywności seksualnej do małżeństwa w celach prokreacyjnych: „Ujmując rzecz w największym skrócie można to stanowisko wyrazić za pomocą formuły, będącej w gruncie rzeczy odwrotnością poglądu hedonistyczno-utyliitarystycznego. Nie chodzi bowiem o to, aby zaprzeczać obecności i doniosłej roli doznań przyjemnościowych w strukturze płciowości lub ją lekceważyć. Decydującym jednak czynnikiem kształtującym właściwą płciowości rzeczywistość i określającym zachodzącą w płciowości hierarchię ważności jej elementów składowych jest prokreatywna celowość. W niej wyraża się najgłębszy sens płciowości. Płciowość bezpośrednio i na pierwszym miejscu skierowana jest ku krzewieniu życia. W porównaniu z prokreatywną celowością przyjemność jest czynnikiem wtórnym i przyporządkowanym jej podstawowemu ukierunkowaniu, które konstytuuje jej właściwą treść i istotę. A ponieważ prokreatywna celowość płciowości ma za przedmiot obiektywną doskonałość życia ludzkiej osoby, przeto odnośnie stanowisko określić można jako stanowisko perfekcjonistyczne, w etycznym, a nie psychologicznym tego słowa znaczeniu”¹². To jednostronne ukierunkowanie aktywności seksualnej na małżeństwo i prokreację potwierdzają sformułowania *Katechizmu Kościoła Katolickiego*. Do katalogu czynów zakazanych są bowiem zaliczone: masturbacja, nierząd, pornografia, czyny homoseksualne, cudzołóstwo, rozwód, poligamia, wolny związek, antykoncepcja, aborcja¹³.

Jeśli nawet np. Kościół katolicki uznaje prawo do przyjemności seksualnej, czy też jest ona w niesprzeczności z etyką chrześcijańską, a wyznacznikami uczyni się wolność i godność osoby, to nie rozwiązuje to problemu różnic. Odmienność wizji wolności i godności, w tym rozróżnienia na wolność osobową – niezbywalną i osobowość podlegającą rozwojowi czy też deprawacji¹⁴, nie daje rozwiązania.

Rozwój współczesnych praw człowieka, choć nie musi być sprzeczności z religią, religiami, to z uwagi na historyczne zaszłości, w tym system patriarchalny – rodzi spory w sferze normatywnej¹⁵. Niezależnie od różnic i sporów koncepcja praw człowieka i ich rozwój są związane

¹² T. Ślipko, *Przedmałżeńska etyka seksualna*, Kraków 2012, s. 195.

¹³ *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań–Warszawa 1994, s. 526–540, nr 2331–2400.

¹⁴ G. Grzybek, *Etyka rozwoju a wychowanie*, Rzeszów 2010, s. 44–46.

¹⁵ *Deklaracja Etyki Globalnej (1993)* [w:] F. Compagnoni, *Prawa człowieka. Geneza, historia i zaangażowanie chrześcijańskie*, Kraków 2000, s. 343–363; M.A. Peeters, *Nowa etyka w dobie globalizacji, wyzwania dla Kościoła*, Warszawa 2009, s. 9–15; G. Kuby, *Globálna sexuálna revolúcia. Strata slobody v mene Slobody*, Bratislava 2013, s. 24–34.

z procesem globalizacji¹⁶. Tym, co należy i można zrobić, jest ukazanie możliwości oceny indywidualnej, ważnej dla jednostki, bez próby rozstrzygnięcia normatywnych różnic wynikających z wizji praw człowieka, ocen etycznych i moralności społecznej oraz religijnej. Igor Primoratz wyróżnił cztery uzasadnienia aktywności seksualnej: seks ukierunkowany na prokreację, seks powiązany z miłością, seks jako narzędzie komunikacji międzysobowej oraz seks sam w sobie, to znaczy ukierunkowany na przyjemność¹⁷.

Każde fundamentalistycznie pojęte uzasadnienie będzie zawierało wadliwość, niemniej uzasadnienia nie muszą się wykluczać. Bardziej kłopotliwe jest zastosowanie owych uzasadnień. Niebezpieczną koncepcją jest deprecjonowanie aktywności seksualnej z uwagi na rozpad więzi rodzinnych, gdy seks stanie się łatwo dostępny i będzie oderwany od zadań prokreacyjnych¹⁸. Także przekonanie, że miłość erotyczną, w tym zmysłową, należy ukierunkować na rozwój cnoty, trzeba uznać za chybioną, ponieważ przeżywa się ją bardziej jak przeznaczenie niż decyzję¹⁹. Seks jako język komunikacji dostarcza także wielu trudności, biorąc pod uwagę napięcia między miłością a pożądaniem²⁰ czy różnymi aspektami erotyzmu, które wymienił choćby Geroges Bataille (erotyzm ciała, serca, *sacrum*)²¹.

Jeśli sferę seksualną i erotyczną wykorzystuje się do innych celów, i ma to wymiar społeczny, to wydaje się, że ujęcie seksu jako języka komunikacji rodzi także trudności co do sposobu uzasadnienia. Ciekawa w tym zakresie jest „teoria ekonomii seksualnej”. Ukazuje ona relacje między mężczyzną a kobietą w kategoriach wymiany rynkowej. Zakłada się, że „sprzedającymi” seks są przede wszystkim kobiety, zaś „kupującymi” mężczyźni. Wynika to ponoć z mniejszego pożądania seksualnego kobiet. Istota problemu polega na tym, że inne kobiety negatywnie odnoszą się do kobiet, które ułatwiają dostęp do swojej seksualności i tym samym obniżają „wartość wymienną seksu” na inne dobra, takie jak: pieniądze, miłość, szacunek, uwaga, korzyści materialne, lepsze możliwości awansu²². Osobnym problemem jest także wykorzystywanie „mi-

¹⁶ M. Freeman, *Prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 190–191.

¹⁷ I. Primoratz, *Filozofia seksu*, Warszawa 2012, s. 63.

¹⁸ R. Buttiglione, *Etyka w kryzysie*, Biblioteka „Ethosu” 3, red. T. Styczeń, Lublin 1994, s. 71–90.

¹⁹ R. Scruton, *Pożądanie. Filozofia moralna życia erotycznego*, Kraków 2009, s. 275.

²⁰ Z. Bauman, *Razem osobno*, Kraków 2003, s. 11–31.

²¹ G. Bataille, *Erotyzm*, Gdańsk 2019, s. 19.

²² K.R. Ghodsee, *Kobiety, socjalizm i dobry seks. Argumenty na rzecz niezależności ekonomicznej*, Katowice 2020, s. 150–158.

łości” do kontroli i wykorzystania seksualnego kobiet²³. Przyjmując jednak, że uznanie dla przyjemności seksualnej wynika z doświadczania szczęścia, to w poszukiwaniu rozwiązania zostaną wykorzystane koncepcje teorii „etyki rozwoju”²⁴ dotyczące etycznego erotyzmu, estetyki seksualności oraz samowychowania erotycznego.

Samowychowanie erotyczne, satysfakcja seksualna a zadowolenie erotyczne

Na początek rozważań w tym punkcie należy zwrócić uwagę, że pożądanie seksualne, które znajduje swoje dopełnienie w doświadczeniu erotycznym, dotyczy erotyzmu obecnego w sferze cielesnej i duchowej osoby, gdzie łącznikiem są emocje; ma ono ponadto charakter ujednostkowiony i ukierunkowany na drugą osobę godną pożądania²⁵. Takie przeżywanie może prowadzić do doświadczania przyjemności seksualnej.

Trzeba także zauważyć, że „przyjemność i pożądanie (chcenie) oraz żądzę przyjemności należy odnosić do miłości erotycznej. Być może miłość erotyczną warunkują: przyjemność, chcenie rozumiane jako pragnienie posiadania przedmiotu miłości oraz żądza przyjemności ujawniająca się wobec danego podmiotu lub innych pociągających swą atrakcyjnością (doświadczenie estetyczne)”²⁶. Ponadto „miłość erotyczna w założeniach etyki rozwoju posiada bezpośrednie odniesienie do miłości jako wartości” i stanowi obraz „pragnienia posiadania przedmiotu pożądania, które w sposób szczególnie jest realizowane w międzyosobowej relacji oblubieńczej”²⁷. Jeśli przyjemność seksualna ma charakter szczęściarodny, to należy ją odnieść do szczęścia. W etyce rozwoju szczęście zostało określone jako wartość, która polega na uporządkowaniu „swoich pragnień, relacji wobec innych ludzi oraz otoczenia, aby można było cieszyć się w sposób możliwie niezmacony z poznawania świata, z kontaktów z innymi osobami oraz z realizacji własnych życiowych celów i osiągniętych sukcesów”²⁸. Zatem satysfakcja sek-

²³ E. Illouz, *Dlaczego miłość rani. Studium socjologiczne*, Warszawa 2016, s. 7–31.

²⁴ *Etyka rozwoju to „teoria ukazująca normatywny wymiar rozwoju człowieka, w którym podstawowymi założeniami są tezy o moralnym bytowaniu człowieka i osobowości etycznej”*. G. Grzybek, *Etyka rozwoju...*, s. 12.

²⁵ G. Grzybek, S. Siwek, *Etos w cieniu eros. Samowychowanie erotyczne a zadowolenie. Ethos in the shadow of eros. Erotic self-upbringing and satisfaction*, Lwów–Rzeszów 2022, s. 91.

²⁶ G. Grzybek, *Etos i eros. Etyka rozwoju wobec seksualności a samowychowanie*, Rzeszów 2020, s. 64.

²⁷ *Ibidem*, s. 81–82.

²⁸ *Idem, Etyka rozwoju...*, s. 44.

sualna winna być powiązana z innymi celami życiowymi. Należy zaznaczyć: „W poszukiwaniu doświadczenia własnego szczęścia podmiot moralny musi sam zintegrować dążenie do zadowolenia erotycznego z etosem erotycznym, a ten z etosem życiowym. W tych dążeniach musi się kierować autonomicznością swojego wyboru oraz ukształtowaną postawą rozsądkową”²⁹.

Koncepcja autonomicznego wyboru w sferze seksualnej jest związana w etyce rozwoju z estetyką seksualności, której istota polega na zintegrowaniu etosu erotycznego z etosem życiowym, nie zaś na poddaniu się moralności społecznej. W tym konieczna jest własna refleksja etyczna kształtująca sztukę życia, gdzie umiar, stosowność czy odpowiednia ilość działań seksualnych jest decyzją podmiotu moralnego. Mądrość domaga się bowiem, z jednej strony, przemyślenia, z drugiej, odpowiedniego wyboru wynikającego z tego przemyślenia³⁰.

W tym miejscu należy się odwołać do koncepcji etycznego erotyzmu polegającego na rozwoju zdolności poznawczych i wolitywnych w zakresie sfery erotycznej. Moralny wymiar oddziałuje poprzez normy, czyli nakazy, zakazy, przykazania. Etyczny erotyzm opiera się na wartościach, takich jak wolność, mądrość, miłość, szczęście, godność osoby. Erotyzm można uznać za jakość, która może być dobrze lub źle spożytkowana. Jej wartościujący lub dezintegrujący charakter zależy od odniesienia do wartości, nie zaś norm. „Mądrość uzasadnia wybór, wolność tworzy przestrzeń wyboru, natomiast miłość stanowi przedmiot erotyzmu, szczęście potwierdza jego jakość, godność osoby, jej integrację”³¹.

Idea etycznego erotyzmu, estetyka seksualności stanowią właściwą podstawę do kształtowania etycznego wymiaru satysfakcji seksualnej³². Trzeba zatem rozwijać, wychowywać czy raczej samowychować sferę seksualną, by w zgodzie z własnym etosem życiowym pozwalała na doświadczenie szczęścia i prowadziła do rozwoju. Uwzględniając antropologiczny wymiar przeżywanego erotyzmu, cele życiowe osoby, przemiany społeczne i współczesny demokratyczny model życia³³, właściwe wychowanie seksualne musi uwzględnić to, że erotyzm jest doświadczany w sferze cielesnej oraz duchowej osoby. Emocje stanowią szczególne połączenie sfery cielesnej i duchowej. Dzięki temu doświadczenie erotyczne jest ukierunkowane na drugą osobę, która przedstawia się jako

²⁹ *Idem, Etos i eros...*, s. 182.

³⁰ *Ibidem*, s. 167.

³¹ *Ibidem*, s. 42.

³² G. Grzybek, S. Siwek, *op.cit.*, s. 107.

³³ Š. Oreško, *Etiká sexuálneho života* [w:] *Metodika inovácie etickej výchovy (pre stredné školy)*, red. V. Bilasová, Prešov 2019, s. 192–198.

godna pożądania. Nie można powiedzieć, że ukierunkowanie doświadczenia erotycznego na drugą osobę oznacza, że relacja seksualno-pożądarkcza zawiera się w relacji do jednej osoby i opiera się tylko na wzajemnym pożądaniu dwóch osób. Biorąc pod uwagę, że relacja seksualno-pożądarkcza stanowi wyraz popędu seksualnego – realizacji potrzeby seksualnej i może wiązać się z zachowaniem zdrowia, to normatywna ocena działania winna wynikać z estetyki seksualności³⁴.

Kluczowe dla tego punktu jest uzasadnienie przyjemności seksualnej w odniesieniu do obszaru wychowania. W koncepcji etyki rozwoju ten aspekt został ujęty jako „samowychowanie erotyczne”. Polega ono „na znajomości siebie, specyfiki relacji płciowych, natury erotyzmu i możliwości rozwoju osobowości etycznej. Możliwość pogodzenia tych elementów wymaga estetyki egzystencji, która wyraża się w wytworzeniu swojego sposobu bycia. Spożytkowanie zdolności poznawczych i woli tywnych w samowychowaniu erotycznym powinno prowadzić do doświadczenia szczęścia oraz umiejętności przeżywania go z partnerem. Należy też wskazać, że o ile seksualność wyraża się w społecznym formatowaniu i nieuchronnie wiąże się z określoną socjalizacją seksualną, to erotyzm uwalnia się w doświadczeniu podmiotowym, które prowadzi do subiektywizacji «afrodyzji». Samowychowanie erotyczne nie może być zastąpione przez socjalizację seksualną (może to spowodować życie «nieswoim» erotyzmem) ani przez edukację seksualną (nie rozwiązuje kwestii estetyki egzystencji, dostarcza jedynie określonej wiedzy)”³⁵.

Zakończenie

Wydaje się, że w przyjęciu prawa do satysfakcji seksualnej od strony etycznej winno opierać się ono na prawie do wolności i szczęścia, przy założeniu wzajemnej zgody partnerów oraz poszanowaniu godności. Natomiast odnosząc prawo do satysfakcji seksualnej do praktyki wychowawczej, to zasady pozwalające na autonomiczność podmiotu działania mogą zostać oparte na idei etycznego erotyzmu, estetyki seksualności oraz samowychowania erotycznego. Idea samowychowania erotycznego wprowadza zuniwersalizowane (niezależne podejście) względem przeciwstawnych koncepcji wychowania seksualnego opartego na moralistyce i edukacji seksualnej dostarczającej wiedzy bardziej instrumentalnej³⁶.

³⁴ G. Grzybek, S. Siwek, *op.cit.*, s. 153–154.

³⁵ G. Grzybek, *Etos i eros...*, s. 195–196.

³⁶ G. Grzybek, S. Siwek, *op.cit.*, s. 133–176.

Bibliografia

- Bataille G., *Erotyzm*, Gdańsk 2019.
- Bauman Z., *Razem osobno*, Kraków 2003.
- Belliotti R.A., *Seks* [w:] *Przewodnik po etyce*, red. P. Singer, red. polski J. Górnicka, Warszawa 2009.
- Buttiglione R., *Etyka w kryzysie*, Biblioteka „Ethosu” 3, red. T. Styczeń, Lublin 1994.
- Deklaracja Etyki Globalnej (1993)* [w:] F. Compagnoni, *Prawa człowieka. Geneza, historia i zaangażowanie chrześcijańskie*, Kraków 2000.
- Deklaracja Praw Seksualnych Człowieka (2014)* [w:] *Seksuologia*, red. M. Lew-Starowicz, Z. Lew-Starowicz, V. Skrzypulec-Plinta, Warszawa 2017.
- Foucault M., *Historia seksualności*, Warszawa 1995.
- Foucault M., *The History of Sexuality*, New York 1978.
- Freeman M., *Prawa człowieka*, Warszawa 2007.
- Ghodsee K.R., *Kobiety, socjalizm i dobry seks. Argumenty na rzecz niezależności ekonomicznej*, Katowice 2020.
- Grzybek G., *Etos i eros. Etyka rozwoju wobec seksualności a samowychowanie*, Rzeszów 2020.
- Grzybek G., *Etos życia. Wychowanie do małżeństwa w założeniach etyki rozwoju*, Rzeszów 2014.
- Grzybek G., *Etyka rozwoju a wychowanie*, Rzeszów 2010.
- Grzybek G., *Uprawienie do wolności – interpretacja etyczna* [w:] *O prawach człowieka nieco inaczej*, red. R. Moń, A. Kobyliński, Warszawa 2011.
- Grzybek G., Siwek S., *Etos w cieniu erosa. Samowychowanie erotyczne a zadowolenie. Ethos in the shadow of eros. Erotic self-upbringing and satisfaction*, Lwów–Rzeszów 2022.
- Hartman J., *Etyka! Poradnik dla grzeszników*, Warszawa 2015.
- Illouz E., *Dlaczego miłość rani. Studium socjologiczne*, Warszawa 2016.
- Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań–Warszawa 1994.
- Kuby G., *Globálna sexuálna revolúcia. Strata slobody v mene Slobody*, Bratislava 2013.
- Oreško Š., *Etiká sexuálneho života* [w:] *Metodika inovácie etickej výchovy (pre stredné školy)*, red. V. Bilasová, Prešov 2019.
- Osho, *Seks się liczy. Od seksu do nadświadomości*, Warszawa 2016.
- Peeters M.A., *Nowa etyka w dobie globalizacji, wyzwania dla Kościoła*, Warszawa 2009.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948)* [w:] R. Darowski, *Filozofia człowieka. Zarys problematyki, antologia tekstów*, Kraków 2008.
- Powszechna Deklaracja Praw Seksualnych (1999)* [w:] *Seksuologia*, red. M. Lew-Starowicz, Z. Lew-Starowicz, V. Skrzypulec-Plinta, Warszawa 2017.
- Primoratz I., *Filozofia seksu*, Warszawa 2012.
- Scruton R., *Pożądanie. Filozofia moralna życia erotycznego*, Kraków 2009.
- Singer P., *Etyka praktyczna*, Warszawa 2003.
- Skorowski H., *Problematyka praw człowieka*, Warszawa 1999.
- Ślipko T., *Przedmałżeńska etyka seksualna*, Kraków 2012.

**Ethical and educational dimensions of the right
to sexual satisfaction****Abstract**

The literature on the issue of the right to sexual pleasure, or sexuality itself, is characterized by a focused approach that is, on the one hand, oppressive and, on the other, affirmative. Purpose: The aim of the article is to indicate, based on ethical reflection, including reference to human rights, principles that could have a universal (independent) dimension for the educational approach of the law to sexual satisfaction. Thesis: An independent dimension of the law's educational approach to sexual satisfaction can be provided by elements relating to the sexual sphere of the "ethics of development" theory, such as: ethical eroticism, aesthetics of sexuality, erotic self-education. Method: To illustrate the social and educational reality, the theory of "development ethics" was used, which uses, among others, the normative-constructive method. Conclusions: The assumptions contained in the idea of ethical eroticism, aesthetics of sexuality and erotic self-education provide the basis for independent shaping of self-education and the law of sexual satisfaction. Implications for theory and practice: The idea of erotic self-education largely alleviates the tension between different concepts of sex education and sex education. Originality and value: The originality and value of the text is based on the use of the ideas of ethical eroticism, aesthetics of sexuality and erotic self-education to indicate the principles for educational practice regarding the law of sexual satisfaction.

Keywords: the right to sexual satisfaction, ethical eroticism, erotic self-education

Bartosz Kozicki* , Bogdan Sowa ,
Jarosław Tomaszewski*****

**MULTIDIMENSIONAL ANALYSIS
OF FACTORS AFFECTING CHANGES
IN POPULATION OF PEOPLE IN THE EUROPEAN
UNION STATES IN TERMS
OF SOCIAL SECURITY IN POLAND**

Abstract

The multidimensional comparative analysis of factors influencing the change in the human population in selected European countries in terms of social security in Poland was conducted in the study. The highest population growth between 2013-2022 out of 31 European countries analysed was recorded in Germany (2,713,378), France (2,271,575) and Sweden (896,433). During that period, a decrease of 408,288 people was recorded in Poland. The main factors influencing changes, especially population declines, include the negative difference between human births and deaths. Another factor was the increase in the arithmetic mean of age of women at the birth of their first child. However, the development of social security in Poland has been influenced by the migration of refugees from Ukraine to Poland since 2022.

Keywords: European Union, borders, migration, security, social security

Introduction

The study presents the following problem for researchers: what factors influence changes in the human population in selected European Union countries in terms of social security in Poland? For the research problem adopted, the purpose of the research was indicated - it is an attempt to conduct a multidimensional comparative analysis of changes

* Military University of Technology, e-mail: bartosz.kozicki@wat.edu.pl, ORCID: 0000-0001-6089-952X.

** General Staff, e-mail: bsowa@mon.gov.pl, ORCID: 0000-0002-4870-5806.

*** General Staff, e-mail: jarekt7@wp.pl, ORCID: 0000-0003-2365-0797.

in the human population in selected European countries in terms of social security in Poland.

The research problem and the aim of the work adopted at the beginning allowed the authors to outline a research hypothesis: it is assumed that the migration of refugees from Ukraine will have an impact on the change in the size of the population in Poland in the future. Analyses and comparisons were used as research methods in the study.

Analysis of the literature on the research subject

Security¹ is a term that should be considered in many aspects in view of the current challenges facing the European Union countries. It is related to the state that gives a sense of survival in terms of providing needs which are considered quantitatively, in terms of value, as well as in other dimensions, e.g. spiritual, according to the existing situations dynamically. One type of security is the social one. It refers to the state and process related to the guarantee of survival, prosperity and sustainable development of society².

The European Union is an economic and political union of 27 democratic European countries, with a registered population of 448,387, 872 in 2023. The country with the largest population is Germany: 84,358,845 inhabitants. France is in the second place (68,070,697) and Italy is in the third place (58,851,717)³. Malta ranks last with 542,051 people. Poland ranks fifth in this ranking with a population of 36,753,736 inhabitants. The EU unemployment rate in 2022 was 6,2 percent and the inflation rate was 9,2⁴. In the same year, 193,5 million people aged 20 to 64 were

¹ G. Mizura, S. Mitkow, B. Kozicki, *Planowanie potencjału osobowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w obliczu aktualnych wyzwań bezpieczeństwa militarnego*, Warszawa 2023, pp. 13-19; S. Mitkow, J. Tomaszewski, B. Kozicki, *Bezpieczeństwo militarne a potencjał osobowy Sił Zbrojnych RP*, Warszawa 2021, pp. 11-29. See: B. Błaszczak [et al.], *The Forecasting of Transportation of People by Rail in Poland for 2024 in Terms of Economic Security in the Republic of Poland*, "Journal of Security and Sustainability Issues", 2023, Vol. 13, Issue 1, pp. 426-436.

² M. Jurgilewicz, *Legal safety of the Republic of Poland*, "Journal of Security and Sustainability Issues", March 2020, Vol. 9, pp. 869-875.

³ *Fakty i liczby dotyczące życia w Unii Europejskiej*, European Union, <https://european-union.europa.eu> (09.02.2024).

⁴ *Eurostat – statystyki dotyczące migracji do Europy*, European Commission, <https://commission.europa.eu> (9.02.2024).

employed in the European Union labour market, including 9,93 million from outside the EU⁵.

When referring to people from outside the EU, attention should be paid to people crossing its borders illegally. Between January and September, 281,872 people crossed EU borders illegally⁶. Since February 2022, European countries have accepted the largest number of refugees since the end of World War II - those fleeing Ukraine as a result of the attack by the Russian Federation. At the end of 2021, about 10 percent of all the world's refugees lived in the European Union, and by the end of 2022 their number increased to 20 percent⁷.

In 2022, approximately 3.4 million first residence permits were issued in the European Union, and in the same period in 2021, approximately 2.9 million. The most common reason for permits in 2022 compared to 2021 (an increase of 60 percent of the total) was the asylum. Another factor was education - an increase of 29 percent was observed - and family: by 28 percent in the analysed periods.

It should be emphasized that the largest number of residence permits were granted to Ukrainian citizens in 2021 and 2022. In 2021, 873,493 were issued, and in 2022 approximately 840,064.

The COVID-19 pandemic⁸ and the war between Russia and Ukraine in Europe have led to the emergence of energy, inflation, food and security crises. The COVID-19 pandemic caused previously unobserved spikes in mortality in respective European countries, commonly known as waves, which appeared especially in the autumn and winter periods. The increase in mortality and the risk of contracting the disease, especially in 2020, led to huge declines in respective sectors of the economies of European Union countries. The first sector to be most affected by the COVID-19 pandemic was air passenger transport⁹. Then, the phenomenon of a "cascading crisis situation" was observed, i.e. causing

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ N. Zhu [et al.], *A Novel Coronavirus from Patients with Pneumonia in China*, "New England Journal of Medicine", 2020; E. Satomi [et al.], *Alocação justa de recursos de saúde escassos diante da pandemia de COVID-19*, "Considerações éticas. Einstein", 2020, vol. 18, pp. 1-5; B. Kozicki, S. Mitkow, *Analysis of Human Deaths in Regard to Covid-19 Pandemic in European Countries*, "European Research Studies Journal", 2020, Volume XXIII, Special Issue 3, pp. 213-227. See: B. Błaszczak [et al.], *Temporary Protection of Ukrainian Citizens – Selected Issues*, "Journal of Security and Sustainability Issues", 2023, Vol. 13, Issue 1, pp. 415-426.

⁹ *Idem* [et al.], *Safety in unmanned transport in armed conflicts*, "Journal of Sustainable Development of Transport and Logistics", 2023, vol 8, pp. 239-248.

large deviations in the values of various variables in other sectors of the economy. The direct causes of that phenomenon were the pandemic and attack of Russia on Ukraine¹⁰.

The abovementioned phenomena, especially in terms of the war between Russia and Ukraine, may in the coming years result in the risk of recession, debt, disinformation and fake news, weakening of activities aimed at mitigating climate change, as well as widespread geoeconomic rivalry¹¹. The EU brings together technologically and economically strong countries, and its area is approximately 4 million km². Due to the great threat to the European Union posed by the Russian-Ukrainian war, the research focused on Poland, a country that plays a significant role in that conflict. When analysing Poland as one of the EU countries, essential information regarding its borders should be indicated. The Polish border should be analysed in many aspects: as the total length of the entire Polish border, and as the border of the European Union and as specific sections of borders with neighbouring countries.

Due to the war between Russia and Ukraine, which has been ongoing since 2022 and the real threat of an attack on Poland from the Russian Federation, the Polish economy will face many challenges related to exports, imports, education, the labour market, inflation and unemployment. The observation of the European Union economy indicates that in 2023 there was a visible revival of trade, which has a positive impact on the future related to the level of exports and imports of the Polish economic sector. The abovementioned phenomena have a direct impact on the level of social security in the Republic of Poland.

Multidimensional comparative analysis of population changes in Europe

The research began with the analysis of data on the human population in 31 European countries between 2013-2022 (Fig. 1).

¹⁰ B. Kozicki, *Model planowania potrzeb Sił Zbrojnych RP wobec aktualnych wyzwań bezpieczeństwa narodowego w XXI wieku*, Warszawa 2020, p. 36.

¹¹ P. Skwirowski, *Długa lista zagrożeń dla świata w 2023 roku*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl> (10.02.2024).

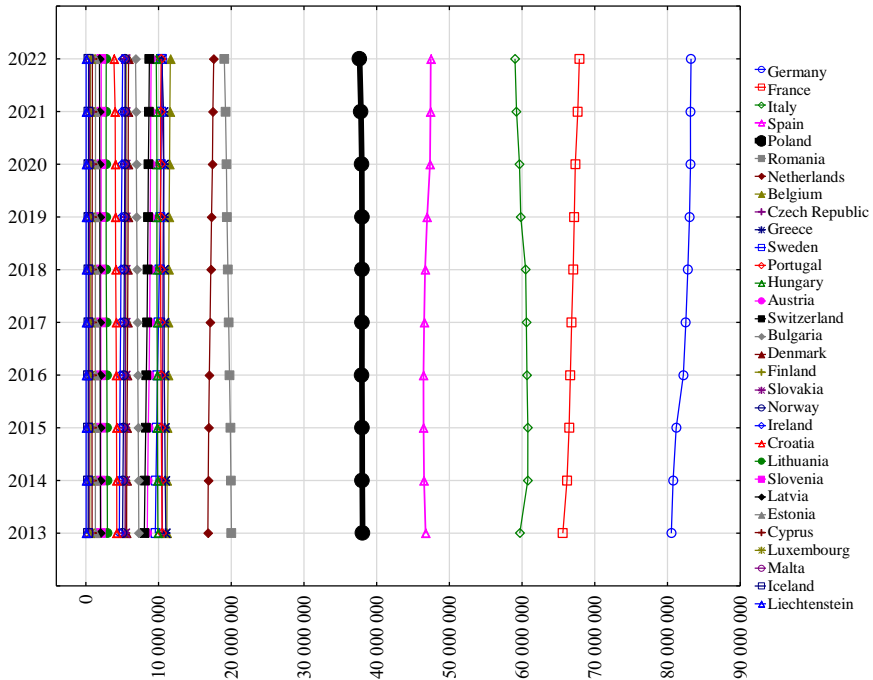


Figure 1. Line chart of human population data in 31 European countries between 2013-2022

Source: own study based on: *Population on 1 January by age and sex*, European Commission, <https://ec.europa.eu> (15.12.2023).

The data presented in Figure 1 shows that out of the 31 European countries considered, only six have a population exceeding 20 million. In the remaining countries analysed, the population oscillates around 10 million, including 19 of those countries below that level. The analyses conducted show that between 2013-2022, in 21 out of the 31 European countries considered, there was an increase in population, and in the remaining ten there was a decrease. The largest increases were recorded in Germany (2,713,378), France (2,271,575) and Sweden (896,433). However, the largest declines occurred in Romania (-977,619), Italy (-655,094) and Greece (-543,833). In Poland, a decrease in the number of people was observed between 2013-2022 amounting to -408,288.

The next stage of the research was a multidimensional comparative analysis of changes in the size of the human population in 31 European countries between 2013 and 2022. The results are presented in Figure 2.

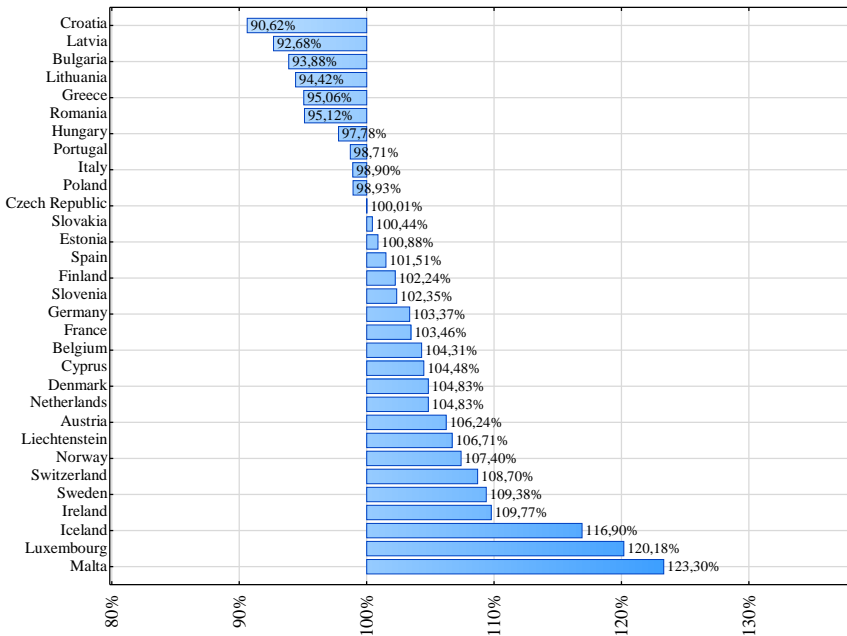


Figure 2. Multidimensional comparative analysis of human population changes using dynamics indices on a constant base in 31 European countries between 2013 and 2022

Source: own study based on: *Population on 1 January by age and sex*, European Commission, <https://ec.europa.eu> (15.12.2023).

The analysis conducted (Fig. 2) shows that in twenty-one out of thirty-one European countries considered between 2013 and 2014, an increase in population was observed. The remaining ten countries show declines. The largest increases, when analysing dynamics indices on a constant base, where the constant was the number of people in respective 31 European countries in 2013, were recorded in Malta: by 23.30 p.p., then in Luxembourg (20.18 p.p.) and Iceland (16.90 p.p.). However, the largest declines were observed in Croatia: by 9.38 p.p. Poland took the 21st place in the ranking of population changes with a decrease of 1.07 p.p.

Then, data concerning the arithmetic mean of life expectancy in 30 European countries between 2011-2022 was analysed. The research results are summarized in Figure 3.

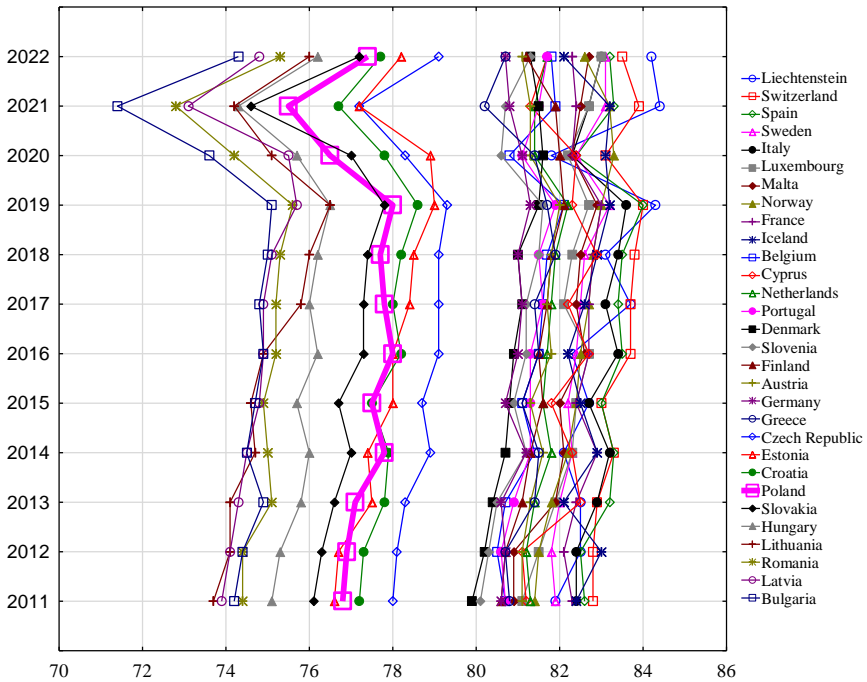


Figure 3. Line chart of life expectancy data in 30 European countries between 2011-2022

Source: own study based on: *Life expectancy at birth by sex*, European Commission, <https://ec.europa.eu> (15.12.2023).

Among the thirty analysed European countries, Poland is in 24th place in the ranking of arithmetic mean of life expectancy: 77.25 years old. Switzerland takes the first place (83.375). Next places: Spain (83.158) and Liechtenstein (82.958). Bulgaria has the lowest result in the ranking (74.316). In twenty out of the thirty European countries analysed, the arithmetic mean of life expectancy exceeded 80 years old. In the remaining ten it is lower. An important observation is the decrease in life expectancy in most of the analysed European countries in 2020 and 2021 caused by the impact of the COVID-19 pandemic.

Life expectancy in every country is extremely important because it affects many issues. What is crucial in terms of the functioning of the state is that every citizen pays taxes, which, as a result, is related to the size of the budget. The longer one lives, the longer one has to pay taxes. Life expectancy also has a direct impact on the number of pensioners and people who, at a certain age, no longer contribute to the workforce of their country and who need to be paid wages. The next stage of the

research will be the analysis of data on the number of births and deaths in respective European countries in 2021 (Fig. 4).

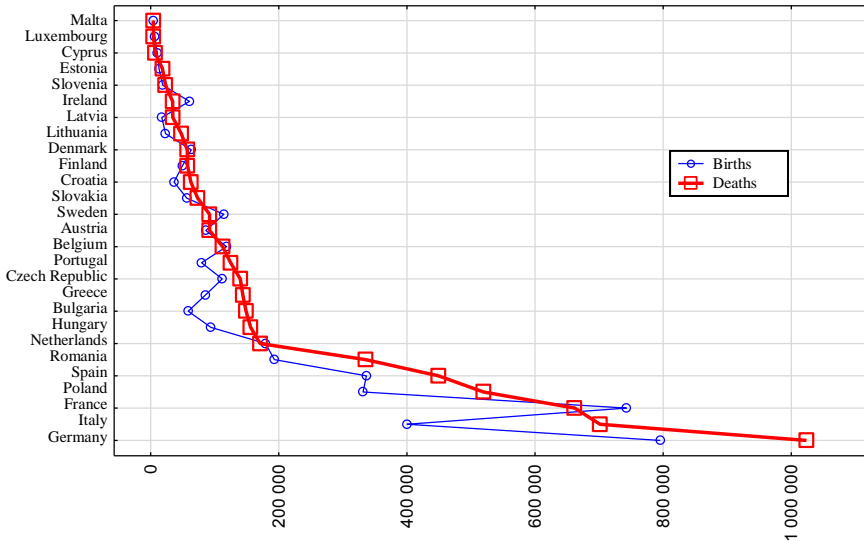


Figure 4. Line chart of the number of births and deaths in European countries in 2021

Source: own study based on: *Live births (total) by month*, European Commission, <https://ec.europa.eu> (15.12.2023); *Deaths (total) by month*, European Commission, <https://ec.europa.eu> (15.12.2023).

The analysis shows that the most people of the 27 European countries in 2021 lost their lives in Italy: approximately 301,097, followed by Germany (228,195) and Poland (188,006). The increase in 2021 was recorded in nine countries. France was the leader, with an increase of 80,823 people. Then, the data was examined on the arithmetic mean of women's age at the birth of their first child in 31 analysed European countries between 2010-2021.

The data presented in Figure 5 shows that in all 31 European countries analysed, from 2010 to 2021, the arithmetic mean of women's age at the birth of their first child increased by approximately 1.2 years and amounts to 31.1 years old. It appeared to be longest in Portugal (2 years), Estonia (1.8) and Greece (1.7). Least in Slovakia: by 0.3 years. In 2021, the highest arithmetic mean of women's age at the birth of their first child was in Ireland at 32.7 years old, followed by Spain (32.6) and Luxembourg (32.5). The lowest arithmetic mean was recorded in Bulgaria (27.9), and Poland took 28th place (29.9).

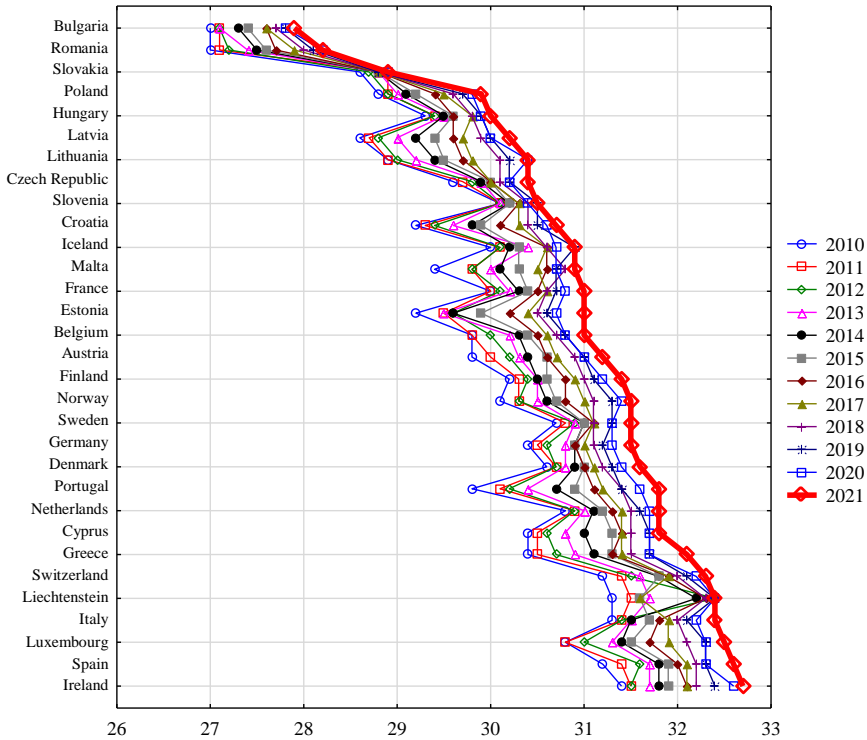


Figure 5. Line chart of the average age of women at the birth of their first child in the 31 analysed European countries between 2010-2021

Source: own study based on: *Mean age of women at childbirth and at birth of first child*, European Commission, <https://ec.europa.eu> (15.12.2023); *Deaths (total) by month*, European Commission, <https://ec.europa.eu> (15.12.2023).

Then, the phenomenon of migration of people from Ukraine to the Republic of Poland from January 2022 to December 2023 was examined. The results are summarized in Figure 6.

Analyses show that from January to March 2022, the largest differences were visible between the arrival and departure of people from Ukraine to the Republic of Poland. In the remaining months, the two variables under consideration showed values close to each other and of an uneven oscillatory nature. Observations also show that the highest values of arrivals and departures of people from Ukraine to Poland occur in the same months from July to September (excluding the period from January to March 2022). In 2022, 19,619,119 migrants from Ukraine came to Poland, and 17,722,640 left. However, in 2023, 21,316,060 arrived and 21,480,114 departed.

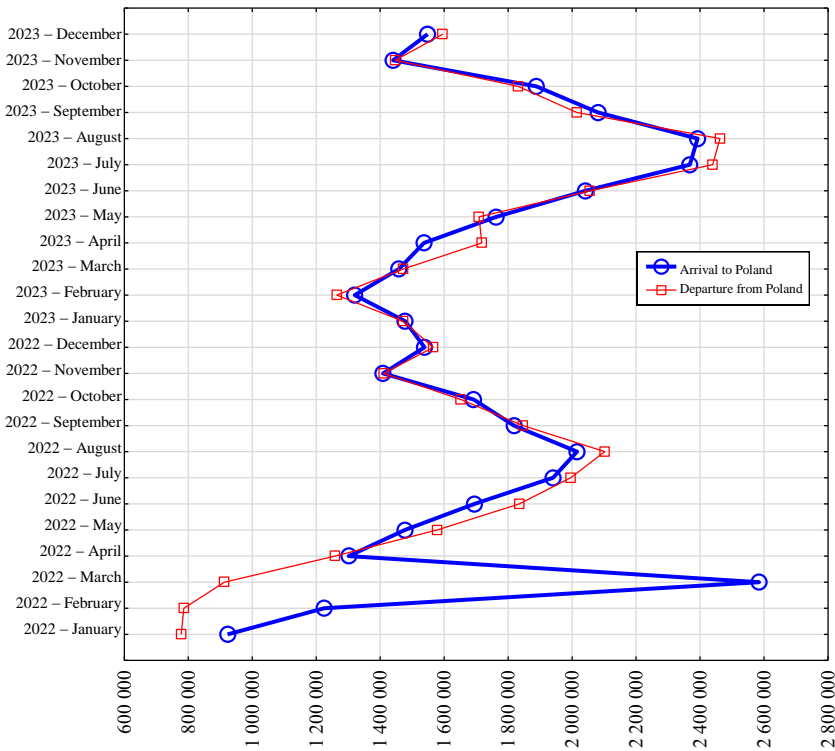


Figure 6. Line chart of arrivals of Ukrainian citizens in Poland and their departures from Poland to Ukraine from January 2022 to December 2023

Source: own study based on: *Dane statystyczne dotyczące sytuacji na granicy z Ukrainą*, Gov.pl, <https://gov.pl> (15.12.2023).

Conclusions

Analyses show that in six out of the thirty-one countries analysed the population exceeds 20 million. In the remaining countries analysed, their population oscillates around 10 million, including 19 below this level. Between 2013 and 2014, population increases were observed in ten European countries. The remaining ten show declines. The largest increases were observed in Malta (an increase of 23.30 pp), followed by Luxembourg (20.18 pp) and Iceland (16.90 pp).

One of the most key factors influencing the population decline in the analysed European countries is the difference between births and deaths observed in 2021. The largest declines were recorded in Italy: by 301,097 people, followed by Germany (228,195) and Poland (188,006).

The decline in the human population in Europe is certainly influenced by the increase in the average women's age at the birth of their first child: in the 31 analysed European countries between 2010-2021 by an average of about 1.2 years and amounts to 31.1 years old.

The above factors undoubtedly influence the level of demographic security in Europe, including Poland. Another important aspect regarding Poland is the war between Russia and Ukraine and the huge migration of war refugees. In 2022, 19,619,119 migrants from Ukraine came to Poland, and 17,722,640 left. However, in 2023, 21,316,060 arrived and 21,480,114 left. From 2022 to the end of 2023, 1,732,425 refugees from Ukraine remained in Poland.

This affects various sectors of the economy in Poland. Refugees staying in its area purchase products and pay taxes. Some of them have been employed in enterprises operating in the territory of the Republic of Poland. More and more Ukrainian children attend Polish primary and secondary schools and study at universities. In the future, this may most likely lead to an increase in the population of Poland, as Ukrainian and Polish citizens will marry and have children. Children from those relationships are only part of the future population, it will also be expanded by people who, for example, will stay in Poland after graduation.

Bibliography

- Błaszczak B. [et al.], *Safety in unmanned transport in armed conflicts*, "Journal of Sustainable Development of Transport and Logistics", 2023, Vol. 8.
- Błaszczak B. [et al.], *Temporary Protection of Ukrainian Citizens – Selected Issues*, "Journal of Security and Sustainability Issues", 2023, Vol. 13, Issue 1.
- Błaszczak B. [et al.], *The Forecasting of Transportation of People by Rail in Poland for 2024 in Terms of Economic Security in the Republic of Poland*, "Journal of Security and Sustainability Issues", 2023, Vol. 13, Issue 1.
- Dane statystyczne dotyczące sytuacji na granicy z Ukrainą*, Gov.pl, <https://gov.pl> (15.12.2023).
- Deaths (total) by month*, European Commission, <https://ec.europa.eu> (15.12.2023).
- Fakty i liczby dotyczące życia w Unii Europejskiej*, European Union, <https://european-union.europa.eu> (09.02.2024).
- Jurgilewicz M., *Legal safety of the Republic of Poland*, "Journal of Security and Sustainability Issues", March 2020, Vol. 9.
- Kozicki B., *Model planowania potrzeb Sił Zbrojnych RP wobec aktualnych wyzwań bezpieczeństwa narodowego w XXI wieku*, Warszawa 2022.
- Kozicki B., Mitkow S., *Analysis of Human Deaths in Regard to Covid-19 Pandemic in European Countries*, "European Research Studies Journal", 2020, Volume XXIII, Special Issue 3.
- Live births (total) by month*, European Commission, <https://ec.europa.eu> (15.12.2023).
- Life expectancy at birth by sex*, European Commission, <https://ec.europa.eu> (15.12.2023).

- Mean age of women at childbirth and at birth of first child*, European Commission, <https://ec.europa.eu> (15.12.2023).
- Mitkow S., Tomaszewski J., Kozicki B., *Bezpieczeństwo militarne a potencjał osobowy Sił Zbrojnych RP*, Warszawa 2021.
- Mizura G., Mitkow S., Kozicki B., *Planowanie potencjału osobowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w obliczu aktualnych wyzwań bezpieczeństwa militarnego*, Warszawa 2023.
- Population on 1 January by age and sex*, European Commission, <https://ec.europa.eu> (15.12.2023).
- Skwirowski P., *Długa lista zagrożeń dla świata w 2023 roku*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl> (10.02.2024).

**Wielowymiarowa analiza czynników mających wpływ
na zmiany populacji ludzi w państwach Unii Europejskiej
w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa społecznego Polski**

Streszczenie

W opracowaniu wykonano wielowymiarową analizę porównawczą czynników mających wpływ na zmiany populacji ludzi w wybranych państwach Europy w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa społecznego Polski. Z 31 analizowanych państw europejskich największy wzrost liczby ludności w latach 2013-2022 odnotowano w Niemczech (2 713 378), Francji (2 271 575) i Szwecji (896 433). W tym okresie w Polsce zaewidencjonowano spadek wynoszący 408 288 osób. Do zasadniczych czynników mających wpływ na zmiany, w tym szczególnie spadki populacji, należy ujemna różnica pomiędzy narodzinami a zgonami ludzi. Innym czynnikiem był wzrost średniej arytmetycznej wieku kobiet podczas urodzenia pierwszego dziecka. Z kolei na kształtowanie się bezpieczeństwa społecznego w Polsce ma wpływ migracja uchodźców z Ukrainy do Polski od 2022 roku.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, granice, migracja, bezpieczeństwo, bezpieczeństwo społeczne

Michał Kubiak*

REALIA I WYZWANIA MIEJSKIEJ POLITYKI SENIORALNEJ W GDAŃSKU

Streszczenie

W artykule dokonano analizy polityki senioralnej w Gdańsku. Scharakteryzowano inicjatywy oraz cykliczne programy adresowane do seniorów, a także zidentyfikowano najważniejsze wyzwania na przyszłość z dwóch perspektyw. Pierwsza z nich to perspektywa z punktu widzenia polityki miasta (na podstawie analizy programów i inicjatyw miejskich oraz działań Pełnomocnika Prezydenta Miasta Gdańska ds. Seniorów), druga to optyka funkcjonującej od 2018 r. Rady Seniorów w Gdańsku. Priorytetami są aktywizacja i angażowanie seniorów do udziału w różnych inicjatywach, ponadto na znaczeniu nabiera kwestia zapotrzebowania na pomoc i opiekę dotycząca potrzebujących osób starszych.

Słowa kluczowe: lokalna polityka wobec ludzi starszych, miejska polityka senioralna, gminna rada seniorów

Wstęp

Celem artykułu jest zbadanie polityki senioralnej realizowanej w mieście Gdańsku. Skoncentrowano się na identyfikacji największych wyzwań i priorytetów w polityce senioralnej. Badanie przeprowadzono z uwzględnieniem zarówno perspektywy działań miasta wobec osób starszych, jak i punktu widzenia Rady Seniorów w Gdańsku – podmiotu reprezentującego tę grupę osób wobec władz miasta od 2018 r. Na potrzeby publikacji dokonano zestawienia aktualnych programów i działań miasta na rzecz seniorów, przeprowadzono badanie indywidualne metodą jakościową (techniką wywiadu) z panią Pełnomocnik Prezydenta Miasta Gdańska ds. Seniorów, a także poddano analizie uchwały Rady Seniorów w Gdańsku. Przyjęto hipotezę, że w wielu punktach polityki senioralnej w Gdańsku istnieje konsensus między inicjatywami, działaniami i priorytetami ze strony miasta oraz postulatami zgłaszanymi przez

* Uniwersytet Gdański, e-mail: michal.kubiak@ug.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4231-8071.

Radę Seniorów w Gdańsku. W celu weryfikacji hipotezy sformułowano dwa pytania badawcze: 1) Jakie są główne obszary, na których miasto Gdańsk koncentruje działania na rzecz osób starszych, i jakie są największe wyzwania na przyszłość w polityce senioralnej?; 2) Jakie są priorytety i oczekiwania wobec polityki na rzecz osób starszych w mieście według Rady Seniorów w Gdańsku?

Zarys sytuacji demograficznej w Gdańsku na tle kraju

Liczba osób starszych w Polsce stale się powiększa, co przy malejącej liczbie urodzeń przekłada się również na wyższy udział tej grupy w populacji. Biorąc pod uwagę dwie najczęściej używane cezury starości, tzn. 60 i 65 lat, w 2021 r. w kraju było 9800,2 tys. osób powyżej 60. roku życia (a ich udział sięgał poziomu 25,8%), natomiast ludność powyżej 65. roku życia stanowiła ponad 19,03% populacji (7088,3 tys.). Relatywnie szybko powiększa się również subpopulacja ludzi w wieku poprodukcyjnym (w 2021 r. było to 8480,6 tys. osób), której udział wzrósł w ciągu dekady o 5,7 p. proc. do 22,6%¹. Z prognoz demograficznych wynika, że w Polsce w 2060 r. w wieku powyżej 65. roku życia będzie 33,3% osób². Proces starzenia się ludności Polski przebiega jednak w różnym tempie pod względem przestrzennym – i tak będzie również w przyszłości.

Jednym z najmłodszych (czwartym) pod względem demograficznym regionów w kraju jest województwo pomorskie. Proces demograficznego starzenia się populacji postępuje relatywnie najszybciej w dużych miastach. Z taką sytuacją mamy do czynienia w Gdańsku – stolicy województwa pomorskiego. W 2022 r. mieszkało tam 28,1% osób w wieku 60 i więcej lat (22,6% w wieku 65 i więcej lat)³, a prawie ¼ była w wieku poprodukcyjnym. Z prognoz demograficznych wynika, że w przyszłości proces starzenia się populacji w dalszym ciągu będzie się pogłębiać i wrośnie udział seniorów. W tym kontekście należy też wspomnieć o najstarszej kategorii ludności, tzn. powyżej 80. roku życia, której liczba do połowy wieku w skali kraju powiększy się ponaddwukrotnie (względem 2021 r.). W Gdańsku w 2020 r. takich osób było 23 424 i stanowiły one 4,81% populacji mieszkańców⁴. Warto podkreślić, że

¹ *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 roku*, Warszawa–Białystok 2021, s. 13; *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Raport z wstępnych wyników*, Warszawa 2022, s. 24.

² *Prognoza ludności Polski na lata 2023–2060*, Warszawa 2023, s. 46.

³ Urząd Miejski w Gdańsku, Wydział Rozwoju Społecznego (stan na 31.12.2022).

⁴ *Informator o sytuacji społeczno-gospodarczej Gdańska za 2021 rok*, Gdańsk 2021, s. 132.

z jednej strony przyrost naturalny w Gdańsku notuje ujemne wartości (–891 osób w 2022 r.), lecz z drugiej strony istotnym czynnikiem wpływającym pozytywnie na liczbę ludności w mieście są migracje – szczególnie z okolicznych miejscowości (ale także z innych stron Polski), których saldo w Gdańsku jest dodatnie (+864 osoby).

Tabela 1. Udział ludzi starszych w Gdańsku na tle Polski w świetle wybranych mierników

	60+		65+		100+ (liczba)	W wieku poproduk- cyjnym	Me- diana (lat)
Gdańsk 2022	121,4 tys.	28,1 4%	97,5 tys.	22,5 9%	2022 – 87 osób	23,2%	41
Polska 2021	9,8 mln	25,8 %	7,1 mln	19,0 3%	2022 – 2698 osób	22,6%	42

Źródło: opracowanie na podstawie: Urząd Miejski w Gdańsku Wydział Rozwoju Społecznego, Wydział Spraw Obywatelskich, stan na 31.12.2022; *Informator o sytuacji społeczno-gospodarczej Gdańska za 2021 rok*, Gdańsk 2021, s. 133; *Polska w liczbach 2022*, Warszawa 2022, s. 2; *Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2021 r.*, Warszawa 2022, s. 5; *Rocznik Demograficzny 2021*, Warszawa 2021, s. 49.

Zarysowane tło sytuacji demograficznej uzmysławia, że sprawy związane z zaspokajaniem potrzeb seniorów wiązać się będą z licznymi wyzwaniem z perspektywy zarówno państwa, jak i obywateli. Staną się one szczególnie odczuwalne w zakresie systemów emerytalnych, funkcjonowania gospodarstw domowych i związku z aktywnością oraz integracją społeczną osób starszych. W tym kontekście państwo próbuje odpowiadać również na trudności związane także z pomocą i opieką zdrowotną⁵. Podobnie jak w wielu europejskich miastach⁶, również w polskich widoczny jest dynamiczny wzrost udziału osób starszych. Obecnie wiele najważniejszych trendów postępuje szybciej w miastach (m.in. spadek dzietności, proces starzenia się populacji), a w przyszłości najprawdopodobniej będą się one nawarstwiać i kumulować⁷.

⁵ Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o szczególnej opiece geriatrycznej (Dz.U. 2023, poz. 1831). Na podstawie ustawy w skład systemowej opieki geriatrycznej będą wchodzić szpitalne oddziały geriatryczne wskazane w wojewódzkim planie działania szczególnej opieki geriatrycznej, nowo tworzone „Centra zdrowia 75+” (ma ich powstać ponad 300 w skali kraju) oraz podstawowa opieka zdrowotna.

⁶ *The ageing revolution: towards a European Silver Deal? Demographic transformations for age-friendly territories*, ESPON 2021, s. 11–14, <https://www.espon.eu> (20.08.2023).

⁷ M. Guillén, *2030. Jak ścieranie się najwyraźniejszych dzisiejszych trendów przekształca przyszłość wszytkiego*, Warszawa 2022, s. 17–18.

Priorytety polityki senioralnej w skali państwa

Pogłębiający się proces starzenia się ludności sprawia, że kwestie dotyczące osób starszych stają się coraz bardziej istotne. Zarówno władze centralne, jak i te na różnych szczeblach samorządu terytorialnego próbują wychodzić naprzeciw związanym z nimi wyzwaniom. Przykładowo w wielu gminach funkcjonują przyjmujące różne formy miejsca aktywizacji seniorów, a samorządy starają się coraz bardziej dostosowywać swoje działania do potrzeb tej grupy obywateli i współpracują intensywnie w tej sferze z organizacjami trzeciego sektora. W skali centralnej w ciągu minionych 11 lat (2012–2023) państwo podjęło liczne kroki na drodze formowania polityki senioralnej i aktywnego starzenia się. W 2013 r. przyjęto *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, w których jako cel określono „wspieranie i zapewnienie możliwości aktywnego starzenia się w zdrowiu oraz możliwości prowadzenia w dalszym ciągu samodzielnego, niezależnego i satysfakcjonującego życia, nawet przy pewnych ograniczeniach funkcjonalnych”⁸. Znalazło to następnie praktyczny wydzźwięk w wielu specjalnie przeznaczonych dla seniorów programach⁹. W ustawie o osobach starszych (art. 4)¹⁰ zdefiniowano politykę senioralną jako „ogół działań organów administracji publicznej oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się”.

Istotny w tej materii stał się również strategiczny dokument *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*¹¹, w którym napisano, że polityka społeczna wobec osób starszych będzie realizowana w ramach obowiązku wynikającego z przyjętej ustawy o osobach starszych. W dokumencie tym przewidziano realizację szeregu działań w ramach koncepcji aktywnego starzenia się, m.in. uczestnictwo w życiu społecznym oraz wspieranie różnych form aktywności obywatelskiej, społecznej, kulturalnej, artystycznej, sportowej i religijnej. Podkreślono istotną rolę wspierania funkcjonowania

⁸ Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, przyjęte 24 grudnia 2013 r. uchwałą nr 238 Rady Ministrów (M.P. 2014, poz. 118).

⁹ *Aktywność Społeczna Osób Starszych na lata 2012–2013*, *Senior+* (od 2015 r.), a w latach 2015–2017 *Senior WIGOR*, *Opieka 75+* (od 2018 r.), *Opieka wychnieniowa* (od 2019 r.), *Program wieloletni na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025* (cel strategiczny – zwiększenie uczestnictwa ludzi starszych we wszystkich dziedzinach życia społecznego z priorytetami: aktywność społeczna, partycypacja, włączenie cyfrowe, przygotowanie do starości).

¹⁰ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. 2015, poz. 1705).

¹¹ Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność* (M.P. 2018, poz. 1169).

i rozwoju organizacji zrzeszających osoby starsze oraz partycypacji seniorów rozumianej jako uczestnictwo i zaangażowanie w życie społeczne mające przekładać się na kształtowanie otaczającej rzeczywistości (również) przez seniorów zgodne z ich oczekiwaniami. Szczególnie chodzi tu o aktywizację i integrację lokalną osób starszych służącą mobilizowaniu ich kapitału społecznego i wykorzystaniu ich potencjału w środowisku. Tak wyznaczone cele powinny być realizowane m.in. w drodze wspierania istniejących oraz nowo powstających podmiotów zrzeszających i reprezentujących osoby starsze i ich interesy, wymianę dobrych praktyk podejmowanych w kierunku ich aktywności społecznej oraz promowanie i wspieranie tworzenia gminnych rad seniorów przez jednostki samorządu terytorialnego. Zapisano także konieczność wprowadzenia obowiązku uwzględniania w strategiach rozwiązywania problemów społecznych (gminnych i powiatowych) oraz wojewódzkich (w zakresie polityki społecznej wobec osób starszych) kwestii związanych z osobami starszymi i konsultowania tego rodzaju dokumentów z istniejącymi gminnymi radami seniorów. Wychodzi się z założenia, że partycypacja obywatelska osób starszych jest formą podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym, z czego wynika konieczność tworzenia warunków do włączania ich w procesy decyzyjne w obszarach dotyczących ich polityk i usług publicznych w celu zapobiegania wykluczeniu społecznemu i marginalizacji¹².

Polityka wobec seniorów w skali lokalnej w Polsce

Zasadnicza rola w obszarze polityki społecznej przypada organom samorządu terytorialnego i wyspecjalizowanym instytucjom samorządowym (w gminach są to np. ośrodki pomocy społecznej) określającym warunki funkcjonowania instytucji i infrastrukturę sprzyjającą lepszej jakości życia seniorów. Ważny jest także wzrost zaangażowania w realizację celów polityki senioralnej ze strony organizacji pozarządowych, które zgodnie z zasadą subsydiarności nabrały z biegiem lat znaczenia jako podmioty samodzielnie realizujące zadania publiczne lub współpracujące w tym zakresie z administracją publiczną. Udział organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemów społecznych jest wyjątkowo istotny, albowiem zagospodarowują one wiele obszarów i zadań, których nie są w stanie dostatecznie wypełniać instytucje państwowe¹³.

¹² *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*, Warszawa 2018, s. 33–35.

¹³ M. Kulska, *Organizacje pozarządowe w rozwiązywaniu problemów społecznych* [w:] *Innowacje w polityce społecznej XXI wieku, przedsiębiorczość, zmiana, rozwój, polityka socjalna*, red. E. Trafiałek, Katowice 2014, s. 215–225.

Należy podkreślić, że szczególna rola w realizacji polityki senioralnej przypadająca samorządom gminnym jest jednak w znacznej mierze determinowana ich określoną specyfiką. Istotna dla realizacji polityki senioralnej są zatem, po pierwsze, właściwa diagnoza uwzględniająca jakość życia ludzi starszych oraz, po drugie, zdanie samych zainteresowanych na temat najbardziej istotnych spraw. Jak twierdzi Marek Niezabitowski: „Istotną kwestią społeczną związaną z funkcjonowaniem seniorów we współczesnych miastach jest dostosowanie miejskiej przestrzeni do potrzeb, możliwości i ograniczeń ludzi w podeszłym wieku. Jednym z kluczowych zagadnień jest zatem rozpoznanie tych potrzeb, a także ich świadomość u osób, które miasta planują, projektują, modernizują, oddają do użytku publicznego i nimi zarządzają”¹⁴. Od gmin oczekuje się, że najlepiej będą znać potrzeby swoich mieszkańców (w tym seniorów), a także wypracowywać i wdrażać optymalne sposoby ich zaspokojenia¹⁵.

Problematyka lokalnej polityki wobec starzenia się i seniorów ma charakter interdyscyplinarny i analizowana jest z różnych perspektyw. M. Zrałek¹⁶ koncentruje się na ogólnych zagadnieniach dotyczących przestrzeni publicznej i wyzwań dla miast związanych ze starzeniem się ich mieszkańców. Ciekawa jest również międzynarodowa analiza porównawcza autorstwa A. Zubrzyckiej-Czarneckiej¹⁷ dotycząca polityki miejskiej wobec starzenia się w wybranych państwach ze szczególnym uwzględnieniem problemu mieszkaniowego. W monografii autorstwa R. Majera¹⁸ zaprezentowano zarówno ujęcie teoretyczne, jak i szerokie odniesienie do praktycznego wymiaru polityki samorządów wobec starości (m.in. opisy programów i projektów dotyczących ludzi starszych w Katowicach, Częstochowie i Tychach). M. Koziarek i T. Schimanek¹⁹ przedstawiają ogólne wskazówki dotyczące prowadzenia polityki senio-

¹⁴ M. Niezabitowski, *Ludzie starsi a przestrzeń miejska – wybrane problemy, priorytety i wyzwania przyszłości*, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście”, 2022, nr 7, s. 17–24.

¹⁵ A. Richert-Każmierska, *Organizacja systemu opieki wyzwaniem dla samorządów*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica”, 2020, nr 3, s. 26.

¹⁶ M. Zrałek, *Polityka miejska wobec wyzwań starzejącego się społeczeństwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2015, nr 223, s. 197–205.

¹⁷ A. Zubrzycka-Czarnecka, *Polityka miejska wobec starzenia się populacji miast – na przykładzie Polski, Francji i Kanady*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, 2012, vol. 18, s. 119–128.

¹⁸ R. Majer, *Polityka samorządowa wobec starości. Strategie i podmioty*, Łódź 2018.

¹⁹ M. Koziarek, T. Schimanek, *Gdy mieszkańcy się starzeją. Wskazówki tworzenia lokalnej polityki senioralnej*, Warszawa 2016.

ralnej w skali lokalnej, do tego na przykładzie miasta Płońska pokazują potencjalne kierunki rozwoju i wdrażanie poszczególnych etapów zaplanowanych działań w zakresie miejskiej polityki senioralnej.

Warte uwagi są także artykuły analizujące politykę senioralną w wybranych miastach autorstwa K. Głąbickiej-Auleytner²⁰ (Radom), A. Maroń²¹ (Wrocław), jak również E. Kubejko-Polańskiej²², dotyczący szerszego ujęcia, którego przedmiotem są strategie rozwoju miast powiatowych (i na prawach powiatu) pod kątem działań adresowanych do seniorów w województwie podkarpackim. Ze względu na prezentowaną tematykę należy dodać, że powstały również materiały, w których realizację zaangażowani byli też sami seniorzy. W 2016 r. w ramach projektu *Monitoring realizacji polityki senioralnej na poziomie miast*²³ (na podstawie wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia)²⁴ powstał raport zawierający rekomendacje dla polityki senioralnej w wybranych miastach²⁵. Z kolei Warszawska Rada Seniorów przeprowadziła analizę, której przedmiotem były systemowe rozwiązania miast wojewódzkich w polityce senioralnej²⁶. Sami zainteresowani, tzn. seniorzy (osoby w wieku 60 lat i więcej), skupili się w niej na najważniejszych realizowanych działaniach z tego zakresu, prezentując zarówno wybrane dobre praktyki, jak i krytyczne uwagi (szczególnie w odniesieniu do Warszawy).

²⁰ K. Głąbicka-Auleytner, *Polityka senioralna w teorii i praktyce (na przykładzie m. Radomia)*, „Exlibris Biblioteka Gerontologii Społecznej”, 2021, nr 21, s. 73–86.

²¹ A. Maroń, *Polityka senioralna we Wrocławiu*, „Polityka Senioralna”, 2020, nr 1, s. 22–26.

²² E. Kubejko-Polańska, *The role of local self-government in stimulating urban development in the context of the construction of age-friendly cities and the concept of Silver Economy*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2017, nr 1, s. 216–227.

²³ Projekt realizowano od marca 2015 do kwietnia 2016 r. Jego celem było wypracowanie i przetestowanie narzędzi umożliwiających kontrolowanie polityki senioralnej na poziomie miast i gmin przez samych zainteresowanych (osoby starsze). W poszczególnych miastach biorących udział w projekcie (Będzin, Bielsko-Biała, Czeladź, Jelenia Góra, Kluczbork, Ruda Śląska, Tarnów, Wojkowice, Wrocław, Zawiercie) badano politykę senioralną w wybranych obszarach tematycznych: lokalna polityka senioralna, usługi zdrowotne i pomoc społeczna, komunikacja i informacja, partycypacja społeczna, wolontariat, zatrudnienie i podnoszenie kwalifikacji. Raport powstał na bazie monitoringu i raportów częstkowych realizowanych w wyszczególnionych miastach przez wybrane osoby starsze, np.: *Realizacja polityki senioralnej w Jeleniej Górze. Raport z monitoringu*, Katowice 2016; *Realizacja polityki senioralnej we Wrocławiu. Raport z monitoringu*, Katowice 2016.

²⁴ *Global Age-friendly Cities: A Guide*, WHO, 2007, <https://who.int> (26.01.2024).

²⁵ E. Pytasz, P. Wyszomirski, *Realizacja polityki senioralnej na poziomie miast. Raport końcowy*, Katowice 2016.

²⁶ *Polityka senioralna miast wojewódzkich*, oprac. J. Kostynowicz, B. Grzeszczuk, t. 1, Warszawa 2021.

Podstawą konceptualizacji i realizacji polityki senioralnej jest właściwa diagnoza stanu faktycznego oraz poziomu życia ludzi starszych. W tym zakresie w niektórych miastach (np. Toruniu²⁷ i Gdańsku²⁸) zrealizowano specjalne diagnozy, aby dokładnie rozpoznać populację starszych mieszkańców i lepiej poznać ich specyficzne potrzeby. W innych sformułowano całościowe dokumenty w formie strategii, których przyjęcie poprzedzono konsultacjami społecznymi (np. w Warszawie²⁹ i Gdyni³⁰). W analizach tych wyróżniono obszary działania i priorytety w zakresie potrzeb seniorów i wyzwań na najbliższe lata. W Tychach realizowane są zadania na rzecz osób starszych zapisane w *Programie Polityki Senioralnej dla Miasta Tychy na lata 2020–2027*³¹. Podstawą przyjęcia tego dokumentu były badania ankietowe przeprowadzone wśród seniorów oraz spotkania z przedstawicielami środowisk senioralnych i miejskich instytucji samorządowych. Z kolei w Poznaniu³² nad ustaleniem głównych kierunków strategii polityki senioralnej pracował specjalny interdyscyplinarny zespół, a jego przyjęcie poprzedzo-

²⁷ A. Zamojska, J. Suchomska, D. Urzędowska, *Toruń przyjazny seniorom. Analizy i rekomendacje do tworzenia miejskiej polityki senioralnej w Toruniu*, Toruń 2015.

²⁸ P. Czekanowski, J. Załęcki, M. Brosz, *Gdańska starość. Portret socjologiczny mieszkańców Gdańska w wieku 65+*, Gdańsk 2013.

²⁹ *Program Warszawa przyjazna seniorom na lata 2013–2020*, załącznik do uchwały nr LXXII/1870/2013 Rady m.st. Warszawy z dnia 5 grudnia 2013 r., Urząd Miasta Warszawy, <http://um.warszawa.pl> (7.07.2023). W 2022 r. trwały prace nad dokumentem *Polityka senioralna m.st. Warszawy*, jako dokumentem kierunkowym *Strategii Rozwoju Miasta Warszawa 2030* oraz *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Warszawa 2030*, przy współudziale kluczowych instytucji i organizacji pozarządowych współpracujących z seniorami oraz Warszawskiej Rady Seniorów. *Polityka senioralna m.st. Warszawy*, załącznik do uchwały nr XXXI/2652/2023 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 maja 2023 r., Urząd Miasta Warszawy, <http://um.warszawa.pl> (7.07.2023).

³⁰ *Gdyński Program Wspierania Seniorów i Zdrowego Starzenia się na lata 2022–2025*, przyjęty uchwałą nr XLI/1260/22 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 kwietnia 2022 r., MOPS Gdynia, luty 2022, <https://mopsgdynia.pl>, (na podstawie analizy efektów realizacji *Gdyńskiego Programu Senioralnego na lata 2015–2020* oraz konsultacje społeczne trwające od 15 do 21 marca 2022 r.) (7.07.2023).

³¹ Uchwała nr XVIII/379/20 Rady Miasta Tychy z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu Polityki Senioralnej dla Miasta Tychy na lata 2020–2027 (załącznik do uchwały): *Program Polityki Senioralnej dla Miasta Tychy na lata 2020–2027*, Urząd Miasta Tychy, <https://umtychy.pl> (26.01.2024).

³² *Polityka senioralna miasta Poznania na lata 2017–2022*, załącznik do uchwały LV/1001/7/2017 Rady Miasta Poznania z 17 października 2017 r., Urząd Miasta Poznania, <https://bip.poznan.pl> (26.01.2024).

ne było konsultacjami społecznymi. W strategii rozwoju Gdańska i w towarzyszących jej programach operacyjnych nie wyodrębniono grupy seniorów, ponieważ dokumenty te dotyczą ogólnej poprawy jakości życia wszystkich mieszkańców³³. Na problemy i wyzwania dotyczące osób starszych zwraca się uwagę w opracowaniu o ogólnym diagnostycznym charakterze³⁴.

Priorytety i wyzwania w mieście Gdańsku wobec seniorów

Działania na rzecz osób starszych w Gdańsku podejmowane są głównie przez miejskie instytucje, organizacje pozarządowe oraz inne podmioty. Z punktu widzenia polityki miasta wobec seniorów większość spraw pozostaje w gestii Wydziału Rozwoju Społecznego (WRS) Urzędu Miejskiego w Gdańsku i jednostek organizacyjnych miasta. Obejmują one m.in. wsparcie osób starszych w codziennych sprawach, organizację wydarzeń edukacyjnych, kulturalnych, artystycznych i sportowo-rekreacyjnych, a także spotkania integracyjne, wspieranie aktywności zawodowej oraz profilaktykę zdrowotną. Koordynacją przedsięwzięć i ofert skierowanych do osób starszych zajmuje się Pełnomocnik Prezydenta Miasta Gdańska ds. Seniorów (funkcjonujący od 2011 r.³⁵ w strukturze WRS; stanowisko organizacyjnie przypisane obecnie do Referatu Współpracy Lokalnej i Innowacji Społecznych). W polityce senioralnej miasta Gdańska można wyróżnić dwa główne filary: pierwszy jest związany z aktywnością zawodową oraz integracją społeczną, a drugi – ze zdrowiem i profilaktyką, a także z pomocą i wsparciem. W tabeli 2 przedstawiono syntetycznie wybrane formy inicjatyw i programów realizowanych wobec seniorów w Gdańsku (w tym przez gminę i jej jednostki pomocnicze) z uwzględnieniem prowadzonych przez organizacje trzeciego sektora na zlecenie władz miasta.

³³ *Gdańsk 2030 Plus. Strategia Rozwoju Miasta* przyjęty uchwałą nr LVII/1327/14 Rady Miasta Gdańska z 25 września 2014 r.; *Gdańsk Programy Operacyjne 2023* przyjęty przez Radę Miasta Gdańska uchwałą nr XVII/514/2015 dn. 17 grudnia 2015 r., Urząd Miasta Gdańska, <https://www.gdansk.pl> (7.07.2023).

³⁴ M. Szmytkowska, *Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej Gdańska z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych*, Gdańsk 2021, s. 35–36, 114–115.

³⁵ *Zarządzenie nr 1323/11 Prezydenta Miasta Gdańska z dn. 30 września w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezydenta Miasta Gdańska ds. Seniorów*, Urząd Miasta Gdańska, <https://www.gdansk.pl> (7.07.2023).

Tabela 2. Obszary oraz formy wybranych programów i inicjatyw wobec seniorów w Gdańsku

Obszar	Forma	Specyfika
1	2	3
Integracja społeczna	Domy (17) i kluby sąsiedzkie (5) w ramach projektów (1–3-letnich)	Miejsca lokalnej integracji społecznej o charakterze międzypokoleniowym wykorzystujące potencjał lokalnej społeczności (mieszkańcy, liderzy, animatorzy, wolontariusze), realizujące różnorodne programy aktywności związane z potrzebami i zasobami mieszkańców (prowadzone przez organizacje pozarządowe w różnych dzielnicach na zlecenie miasta).
	Kluby seniora (80), koła seniora (12)	W dzielnicach miasta spotkania świąteczne, zajęcia sportowo-rehabilitacyjne, akcje kulturalne (koncerty, kino, teatr), wykłady na temat profilaktyki i zdrowego stylu życia i in.
Wolontariat na rzecz seniorów	Gdański Fundusz Senioralny (Regionalne Centrum Wolontariatu) Lokalne centra wolontariatu (15)	Konkurs dla organizacji pozarządowych oraz dla nieformalnych grup seniorów – gdańska innowacja społeczna (16 edycji, 588 inicjatyw, 12 500 uczestników), a także inne granty i fundusze, z których korzystają seniorzy. LCW w dzielnicach – miejsca pośrednictwa wolontariatu (w tym seniorów) na poziomie lokalnych społeczności, animacja społeczności i tworzenie środowiska do rozwoju wolontariatu lokalnego.
Aktywność zawodowa	Centrum Pracy Seniorek i Seniorów Festiwal Pracy i Aktywności Seniorów	Filia Gdańskiego Urzędu Pracy – usługi pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego dla seniorów; baza 2432 seniorów (250 osób podjęło pracę w 2022 r.). Organizacja: Gdański Urząd Pracy w partnerstwie z Gdańską Agencją Rozwoju Gospodarczego (od 2018 r.), oferty pracy (ok. 40 pracodawców) oraz innych aktywności dla seniorów.
Edukacja seniorów	Uniwersytety trzeciego wieku	4 przy wyższych uczelniach, 6 przy stowarzyszeniach oraz Gdańska Akademia Seniora (od 2017 r.) samorządowa placówka kształcenia ustawicznego, prowadzona (dla osób 50+) w 3 lokalizacjach (542 słuchaczy w 2022 r.).
Informacja dla seniorów	Informator <i>Gdańsk dla Seniorów</i> (zakładka) <i>Seniorzy</i> strona www.gdansk.pl i obsługa adresu seniorzy@gdansk.gda.pl Magazyn Seniora <i>Ławeczka</i>	Systematyczne, aktualizowane reedycje Bieżące propozycje i informacje Klub seniora „Motława”, Rada Dzielnic Śródmieście

1	2	3
Cykliczne działania aktywizujące i integrujące	<ul style="list-style-type: none"> – miejski bal seniora (od 2006 r.); – koncert z okazji Dnia Babci i Dziadka (od 2007 r.); – Pomorski Piknik i Parada Seniorów (od 2012 r.) – obchody Międzynarodowego Dnia Praw Osób Starszych; – konkurs „Aktywni Seniorzy” (od 2012 r.); – Gdańskie Dni Seniora – cykl październikowych wydarzeń (od 2012 r.) – Benefis dojrzałości – konkurs poetycki dla seniorów (od 2017 r.). 	
Aktywność fizyczna i profilaktyka	<p><i>Trzeci wiek w zdrowiu</i></p> <p><i>Aktywuj się w Gdańsku</i></p>	<p>Program promocji aktywnego starzenia się Gdańskiego Ośrodka Promocji Zdrowia i Profilaktyki Uzależnień (GOPZiPU). Promocja zdrowego stylu życia, cykl zajęć edukacyjnych i aktywności fizycznej dla seniorów oraz Indywidualny Plan Postępowania Prozdrowotnego (w 2022 r. – 110 osób).</p> <p>Gimnastyka dla seniora, zumba gold, nordic walking, joga, joga na zdrowie w parku, zumba na plaży, gdańskie boule, program Gdańskiego Ośrodka Sportu (GOP).</p>
	„Zaszczep się przeciwko grypie, a będziesz cieszył się jesienią życia”	<p>Profilaktyka zakażeń grypy – program polityki zdrowotnej szczepienia przeciwko grypie skierowany do seniorów. Program w 2022 r. realizowały 2 podmioty lecznicze w Gdańsku (skorzystało 740 osób).</p>
Pomoc i wsparcie	Domy pomocy społecznej	6 placówek (MOPR), skorzystało 488 osób (w 2022 r.)
	Kluby samopomocy	6 placówek, 109 osób (w 2022 r.).
	Dzienne domy pomocy	6 placówek (w 2022 r. skorzystały 263 osoby), w tym 5 prowadzonych przez NGO na zlecenie MOPR), oraz 2 wielofunkcyjne centra aktywności i wsparcia dla seniorów.
	Środowiskowe domy samopomocy dla osób starszych	2 placówki (w 2022 r. skorzystały 74 osoby).
	Opieka wytchnieniowa	<p>Dla członków rodzin lub opiekunów w postaci doraźnej, czasowej przerwy w sprawowaniu bezpośredniej opieki nad osobami dorosłymi ze znacznym stopniem niepełnosprawności i orzeczeniami równoważnymi; realizowana w formie pobytu dziennego w miejscu zamieszkania osoby z niepełnosprawnością (skorzystało z niego 125 osób), w ośrodkach wsparcia (28 osób) i pobytu całodobowego w ośrodkach wsparcia lub placówce (26 osób).</p>

1	2	3
	<i>Złota rączka dla seniora</i>	Program dla gdańszczan 70+ samotnych i chorych, usługi fachowca, np. wymiana żarówek, zawiasów, naprawa kranu itp. (usługa bezpłatna, jeśli koszt materiałów potrzebnych do jej wykonania nie przekracza 80 zł); wykonawca Gdańska Spółdzielnia Socjalna na zlecenie MOPR (1178 usług naprawczych w ramach 935 zleceń w 2022 r.).
	<i>Koperta życia</i>	Adresaci m.in.: gdańscy seniorzy, osoby mieszkające samotnie, osoby z niepełnosprawnościami, chorujące przewlekłe, mieszkańcy DPS, podopieczni ZOL. Od 2017 r. zestaw: papierowa Karta Medyczna, magnes i naklejka na lodówkę, karta ICE. Program GOPZiPU oraz MOPR (5 tys. gdańszczan).
	Gdański Samorządowy System Teleopieki Domowej (pilotaż)	„Bransoletka życia” (przyciski do połączenia się z całodobowym centrum medycznym oraz koordynatorem pobliskiego domu sąsiedzkiego w wyznaczonych godzinach), udział w pilotażu bezpłatny, 300 seniorów w programie.

Źródło: opracowano na podstawie: M. Kubiak, *Polityka senioralna w Gdańsku – przykłady lokalnych inicjatyw* [w:] *Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, red. J. Auleytner, Warszawa 2016, s. 400–401; *Raport o stanie miasta Gdańsk za 2021 rok*, s. 207; *Raport o stanie miasta Gdańsk za 2022 rok*, s. 50, 57, 58, 63, 77, 91 (oraz zał. nr 2, s. 7); *Gdańsk dla Seniorów. Informator 2022*.

Na podstawie analizy zaprezentowanego materiału można stwierdzić, że istotny udział w polityce miasta Gdańsk wobec seniorów mają aktywizacja i wzmacnianie ich potencjału społecznego. Te w dużej mierze cykliczne działania w Gdańsku prezentują się imponująco i dają pewien ogląd sytuacji, jednak całościowy obraz – uwzględniający również najważniejsze problemy, a także najbardziej palące wyzwania na przyszłość – jest możliwy jedynie na podstawie szczegółowych badań. Celem artykułu są analiza realizowanej w Gdańsku polityki senioralnej ze szczególnym uwzględnieniem największych wyzwań i zidentyfikowanie priorytetów działań na rzecz seniorów z dwóch perspektyw. Pierwsza z nich to perspektywa polityki realizowanej przez władze miasta, natomiast druga odnosi się do Rady Seniorów Gdańsk i roli odgrywanej przez to gremium. W celu uzyskania odpowiedzi na postawione we wstępie pytania badawcze przeprowadzono wywiad z Pełnomocnik Prezydenta Miasta Gdańsk ds. Seniorów oraz poddano analizie działalność Rady Seniorów w Gdańsku – szczególnie przyjęte przez nią uchwały.

Celem wywiadu³⁶ z Pełnomocnik Prezydenta Gdańska ds. Seniorów było uzyskanie wiedzy i opinii „z pierwszej ręki” od kompetentnej osoby na temat realizowanych obecnie w mieście inicjatyw (weryfikacja zestawienia), ustalenie priorytetów w polityce senioralnej, a także największych problemów, z którymi boryka się miasto w tym obszarze. Należy podkreślić, że Pełnomocnik Prezydenta Miasta Gdańska ds. Seniorów w Gdańsku jest osobą doświadczoną i zorientowaną w zakresie polityki senioralnej zarówno pod względem koncepcyjnym, jak i w odniesieniu do działań praktycznych (jako koordynatorka wielu programów dla osób starszych). Pełni tę funkcję od 2011 r., w przeszłości była członkinią i sekretarzem Gdańskiej Rady ds. Seniorów, a aktualnie jest m.in. ekspertką w Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. Osią wywiadu był scenariusz skoncentrowany na pytaniach o największe obecnie wyzwania w miejskiej polityce senioralnej w Gdańsku oraz o sposoby rozwiązywania trudności dotyczących sytuacji życiowej seniorów ze strony władz miasta.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące najważniejszych wyzwań Pełnomocnik podkreśliła: „W mieście jest relatywnie dużo działań, natomiast jednym z priorytetów jest «zmapowanie potrzeb» (oferty). Potrzebny jest bardziej adekwatny przepływ informacji, chodzi o umożliwienie seniorom ułatwienia dostępu do istniejącego pełnego wachlarza oferty i propozycji. Sprowadza się to do skutecznego «zsięciowania» podmiotów i instytucji do istniejącej oferty (stałej i akcyjnej). W tym względzie prowadzone są np. spotkania z liderami klubów i kół seniora (zainicjowane przez Urząd Miejski w Gdańsku) oraz budowane relacje z Radą Seniorów w Gdańsku. W perspektywie ogół działań w tej sferze powinien doprowadzić do powstania swego rodzaju banku potencjału senioralnego”.

Jak widać, wyraźnie zaakcentowano kwestię przepływu informacji oraz rolę i działania tzw. liderów senioralnych – najczęściej są to seniorzy i seniorki, przedstawiciele organizacji pozarządowych lub/i funkcjonujących w Gdańsku domów sąsiedzkich, a jednocześnie radni Rady Seniorów w Gdańsku. Chociaż jest jeszcze sporo do zrobienia, można wskazać na to, że w mieście istnieje relatywnie dobrze zorganizowany potencjał seniorów-liderów, którzy przekazują kluczowe informacje (o programach, wydarzeniach i inicjatywach) w swoim środowisku, co sprzyja aktywizacji osób starszych w różnych obszarach (na czym miastu bardzo zależy). Należy podkreślić, że ważnym krokiem w celu efektywniejszego „mapowania potrzeb” i udostępniania oferty jest powołanie

³⁶ Wywiad indywidualny (częściowo ustrukturyzowany) przeprowadzono 10 lipca 2023 r. w siedzibie Wydziału Rozwoju Społecznego Urzędu Miejskiego w Gdańsku.

w 2023 r. Centrum Informacji i Animacji Senioralnej (przy Centrum Dolna Brama – jest to miejsce prowadzone w ramach UMG)³⁷, którego celem głównym jest stworzenie sieci informacji o ofercie przedsięwzięć oraz pomocy i wsparciu dla osób starszych.

Na pytanie dotyczące roli, jaką odgrywają programy aktywizacji seniorów (społecznej, zawodowej, fizycznej) w polityce miasta i jakie są plany na przyszłość w tym obszarze, Pełnomocnik ds. Seniorów stwierdziła: „W Gdańsku mocno stawiamy na rozwój i upowszechnianie różnych rodzajów aktywności osób starszych. Od kilku lat dobrze funkcjonują specjalne dedykowane programy – aktywności zawodowej, wolontariackiej czy edukacyjnej. Szeroka jest również oferta aktywności fizycznej dla seniorów (*Aktywuj się w Gdańsku* czy innowacyjny w skali kraju *Trzeci Wiek w Zdrowiu*) – badania naukowe jednoznacznie wskazują na korzystny jej wpływ na zdrowie i poziom sprawności. Ma ona też istotny walor profilaktyczny, dlatego zamierzamy systematycznie poszerzać ofertę – szczególnie biorąc pod uwagę, że podczas pandemii wielu seniorów zaprzestało aktywności fizycznej i aktywności w ogóle. Wychodzimy też z założenia, że same kontakty mobilizują seniorów do codziennej aktywności, przy czym ważne jest angażowanie samych seniorów i zachęcanie ich do czynnego udziału w życiu miasta – czerpanie z ich potencjału, tak aby byli zarówno odbiorcami, jak i twórcami oferty kierowanej do nich. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę skutki okresu pandemicznego”.

Kolejna kwestia, którą poruszono w trakcie wywiadu, dotyczyła pomocy i opieki dla potrzebujących osób starszych. Sfera ta zyskuje na znaczeniu (ponieważ stale rośnie grono osób starszych wymagających pomocy) i jednocześnie wiąże się z wysokim poziomem niepewności – zwłaszcza w kontekście deinstytucjonalizacji. Ta ostatnia ma prowadzić w perspektywie do stopniowego przechodzenia od opieki instytucjonalnej do świadczonej w środowisku lokalnym; do działań realizowanych i dostępnych w miejscu zamieszkania czy w formach dziennych (w przypadku osób starszych np. sąsiedzkie usługi opiekuńcze, dzienne formy usług opiekuńczych, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania). W tym kontekście zadano pytanie o największe wyzwania związane z tym obszarem. W odpowiedzi Pełnomocnik ds. Seniorów podkreśliła: „Wyzwaniem strategicznym na pewno będzie efektywna deinstytucjonalizacja usług społecznych w Gdańsku i sporządzenie identyfikacji zasobów. Z jednej strony powiększa się grono osób starszych (w tym sędziwych) potrzebujących pomocy w różnych czynnościach

³⁷ P. Rosiński, *Otwarcie Centrum Dolna Brama. Nowy adres dla mieszkańców i organizacji*, Urząd Miasta Gdańska, <https://www.gdansk.pl> (25.09.2023).

dnia codziennego, z drugiej – podobnie jak w wielu innych miastach – istnieje deficyt odpowiednich do tej pracy osób. Jest to w dużej mierze domena Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie – ogłasza on konkursy na wykonywanie usług opiekuńczych, do których zgłaszają się organizacje pozarządowe (od niedawna również przedsiębiorstwa społeczne). To one są realizatorami i jednocześnie zatrudniają pracowników z określonymi kwalifikacjami i za określone stawki”.

W sferze pomocy i opieki nie ma łatwych rozstrzygnięć; to, co jest bardzo prawdopodobne, to systematyczny wzrost zapotrzebowania na ten specyficzny rodzaj pracy oraz środków finansowych, który szeroko propagowana deinstytucjonalizacja ma w pewnej mierze zniwelować (do tego problemu odnosi się również Rada Seniorów w Gdańsku, dostrzegająca konieczność sporządzenia miejskiego planu deinstytucjonalizacji). Warto w tym miejscu podkreślić także rolę, jaką w Gdańsku odgrywają domy i kluby sąsiedzkie³⁸ (pierwszy dom sąsiedzki w Polsce powstał w Gdańsku w 2010 r., a obecnie funkcjonują tu w sumie 23 takie placówki) – nie tylko w zakresie integracji seniorów, lecz także coraz bardziej w obszarze pomocy i wsparcia. Konsekwencją poruszenia tego tematu było pytanie o sposób funkcjonowania domów i klubów sąsiedzkich oraz przykłady prowadzonych w nich działań na rzecz osób starszych. Pełnomocnik ds. Seniorów odpowiedziała: „Domy i klub sąsiedzkie są prowadzone przez organizacje trzeciego sektora i realizują wiele działań oraz projektów z założenia międzypokoleniowych (w tym m.in. na rzecz osób starszych), dodatkowo w niektórych z nich mają swoje siedziby kluby seniora. Można wskazać, że podczas Covid-19 domy sąsiedzkie zostały włączone w system udzielania pomocy mieszkańcom w trudnej pandemicznej sytuacji – i pomyślnie wywiązały się z tych zadań (dostarczając m.in. posiłki czy środki ochrony osobistej). Tworzą niewątpliwie potencjał, który można wykorzystywać w pozytywnym znaczeniu tego słowa. Przykładowo w jednym z domów sąsiedzkich realizowano projekt Centrum Wsparcia Seniora (w latach 2017–2021, dofinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego i budżetu miejskiego), skierowany do osób potrzebujących wsparcia i opieki w czynnościach dnia codziennego mieszkających samotnie na terenie dwóch dzielnic. Domy sąsiedzkie są również bazową osią Gdańskiego Samorządowego Modelu Teleopieki w środowisku lokalnym”.

Trzeba zaznaczyć, że o stworzenie systemu teleopieki zabiegano w Gdańsku od dawna i w końcu udało się doprowadzić do uruchomienia

³⁸ M. Kubiak, *Community houses as an example of social innovation in Europe* [w:] *Getting Europe back to work: crisis (re)production and crisis overcoming in Europe*, red. T. Brańka, J. Skrzypczyńska, Poznań 2019, s. 103–120.

pilotażu, co nastąpiło w 2017 r. (zwiększano systematycznie liczbę objętych nią osób). Nie zastąpi ona tradycyjnej opieki, ale może być pewnym jej uzupełnieniem, pozwala bowiem na wydłużenie okresu samodzielności we własnym domu. Konieczność rozwoju tego typu instrumentu wsparcia i bezpieczeństwa była jednym z punktów strategicznych Gdańskiej Rady ds. Seniorów (eksperckiego grona funkcjonującego przy Prezydencie Miasta Gdańska do 2019 r.). W związku z powyższym naturalną konsekwencją było zadanie pytania: Dla jakiej kategorii osób finalnie jest przeznaczony system teleopieki i w jakim kierunku władze miasta zamierzają go rozwijać? Pełnomocnik ds. Seniorów udzieliła na nie następującej odpowiedzi: „System teleopieki jest przewidziany dla osób z dużym ryzykiem wystąpienia nagłego przypadku zagrażającego życiu lub zdrowiu (głównie seniorów). Udział w pilotażu bierze aktualnie 300 osób i jest on bezpłatny dla uczestników. Każdy z nich posiada przy sobie specjalną bransoletkę – nadajnik z GPS (z przyciskami do łączenia z całodobowym centrum medycznym oraz asystentem domu sąsiedzkiego w dzielnicy w wyznaczonych godzinach). Jest to jednak projekt (prowadzony przez jedną z fundacji) ograniczony czasowo i być może trzeba będzie z czasem poszukać pewnego wariantu odpłatności – z ewaluacji wynika, że część osób byłaby w przyszłości w stanie zapłacić za usługę”.

Wszystkie zorganizowane działania wymagają adekwatnej koordynacji, zwłaszcza gdy sprawy się nawarstwiają. Jest bardzo prawdopodobne, że rosnąca liczba seniorów w przyszłości przełoży się na bardziej rozbudowany konieczny katalog zadań dla lokalnej polityki senioralnej w Gdańsku i wymagać będzie większego zaangażowania ze strony Urzędu Miasta. W dalszym toku wywiadu poproszono o odpowiedź na pytanie dotyczące potencjału kadrowego w strukturze Urzędu Miejskiego związanego z działaniami na rzecz seniorów (z uwzględnieniem dużego prawdopodobieństwa wzrostu potrzeb w tym zakresie). Odpowiedź na to pytanie ze strony Pełnomocnik ds. Seniorów była dość jednoznaczna: „W zasadzie, patrząc w przyszłość, istnieje duża konieczność zwiększenia liczby osób zajmujących się polityką senioralną w Referacie Współpracy Lokalnej i Innowacji Społecznych (będącym w strukturze Wydziału Rozwoju Społecznego Urzędu Miejskiego). Na razie jest to tylko jednoosobowe stanowisko pracy (ściśle związane z działaniami na rzecz seniorów), natomiast miasto czyni już pewne kroki w kierunku zwiększenia zatrudnienia”.

Ostatnie pytanie dotyczyło zmian w realiach polityki senioralnej na przestrzeni lat pracy (2011–2023) Pełnomocnik Prezydenta Gdańska ds. Seniorów. Chodziło o to, które z tych zmian można uznać za szczególnie

ważne czy postrzegać w kategoriach sukcesu. W odpowiedzi Pełnomocnik zaakcentowała zwłaszcza dwa obszary: „Po pierwsze, dla miasta niezwykle istotne było stworzenie kalendarza wydarzeń stałych, które stały się pewnego rodzaju osnową dla kolejnych dodawanych systematycznie działań. Bazujemy bowiem na tym, że tylko konsekwencja i powtarzalność gwarantują zdobycie zaufania seniorów do korzystania z bezpiecznych dla nich inicjatyw i atrakcyjnej oferty. Po drugie, do sukcesów zdecydowanie można zaliczyć to, że sami seniorzy w Gdańsku starają się w coraz większym stopniu wpływać na kształt polityki senioralnej i stają się w większym stopniu jej współkreatorami. Myślę, że duże w tym zasługi należy przypisać liderom senioralnym, którzy integrują środowisko. Tutaj widać zasadnicze zmiany z perspektywy minionych 12 lat. Jest to jednak owoc wyłożonej pracy i zaangażowania ludzi, którzy chcą robić coś dla innych i czerpią z tego satysfakcję”.

Trudno przecenić rolę liderów w integracji i aktywizowaniu seniorów. Jest zrozumiałe, że różnie radzą sobie oni z wyzwaniami, mają różne kompetencje, nierzadko jednak bogate doświadczenie, z którego korzystają, coraz lepiej zabiegając o realizację interesów swoich środowisk. Od 2018 r. mają oni w Gdańsku swoją sformalizowaną platformę – Radę Seniorów w Gdańsku (RSG), dzięki której ich głos ma być jeszcze bardziej istotny i zauważalny. Zapewnia ona władzom miasta komunikację i stałą współpracę ze środowiskiem seniorów. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym RSG powstała na mocy uchwały Rady Miasta Gdańska³⁹. Wybory do RSG odbyły się 10 października 2018 r. na zasadach określonych w jej Statucie (34 radnych: 30 osób, które ukończyły 60. rok życia, oraz 4 przedstawiciele podmiotów działających na rzecz osób starszych, wybranych przez Gdańską Radę Działalności Pożytku Publicznego). Pierwsza dwuletnia kadencja RSG została przedłużona do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, czyli do 2023 r. Podobnie jak inne gminne rady seniorów w Polsce⁴⁰ – również RSG ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny, a zakres jej działań i zadania ustalono w rozdziale 2 jej Statutu⁴¹. Sumarycznie

³⁹ Uchwała nr LV/1622/18 Rady Miasta Gdańska z dn. 2018 r. w sprawie powołania Rady Seniorów w Gdańsku, Urząd Miasta Gdańska, <https://www.gdansk.pl> (4.08.2023).

⁴⁰ M. Kubiak, *Gminne rady seniorów z perspektywy polityki senioralnej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, 2018, s. 101–117.

⁴¹ RSG działa w obszarze polityki senioralnej i realizuje swoje cele oraz zadania w szczególności przez: 1) opiniowanie projektów uchwał skierowanych przez Prezydenta Miasta Gdańska lub Przewodniczącego Rady Miasta Gdańska; 2) występowanie do Rady Miasta Gdańska, za pośrednictwem Przewodniczącego Rady Miasta Gdańska, z wnioskami o podjęcie przez uprawnione podmioty inicjatywy uchwałodawczej; 3) inicjowanie

w trakcie funkcjonowania RSG odbyła 20 posiedzeń i przyjęła 36 uchwał⁴² (12 z nich dotyczy spraw organizacyjnych – związanych z jej funkcjonowaniem, 7 uchwał dotyczy spraw personalnych, natomiast 17 to uchwały merytoryczne).

Zgodnie ze Statutem RSG podczas swojej kadencji poddała pod dyskusję wiele problemów dotyczących osób starszych w Gdańsku, czego dowodem są jej uchwały poświęcone konkretnym sprawom. Zgodnie z regulaminem RSG⁴³ opiniowała dwukrotnie budżet Miasta Gdańska (na 2019 r. i na 2020 r.) w zakresie zadań na rzecz seniorów – w przedmiotowej uchwale wskazano oprócz tego szczególnie ważne zadania, które w różnych ujęciach przeplatały się przez całą jej kadencję (m.in. postulat stworzenia dzielnicowych centrów seniora, bezpieczeństwo seniorów, aktywizacja zawodowa i społeczna).

W podjętych uchwałach RSG najczęściej wyrażała stanowiska, apele, oświadczenia, a także zgłaszała wnioski lub/i propozycje konkretnych zmian prawnych lub/i związanych z finansami (środki na politykę senioralną) pod adresem określonych instytucji i podmiotów. Analiza materiału zawartego we wszystkich podjętych przez RSG uchwałach wykazała, że inicjowała i promowała ona w trakcie kadencji wiele działań o charakterze społecznym, edukacyjnym, kulturalnym, sportowym, rekreacyjnym, ekologicznym i charytatywnym. Znalazły się w nich również szeroko ujęte sprawy współpracy z organizacjami pozarządowymi i klubami seniora czy radami dzielnic – czemu poświęcono konkretne uchwały tematyczne (np. I/15/2020⁴⁴, I/26/2022⁴⁵). Należy przy tym podkreślić, że wnioski, stanowiska, oświadczenia i apele wyrażone w uchwałach RSG w trakcie kadencji zostały zaadresowane do wielu podmiotów⁴⁶.

działań dotyczących poprawy jakości życia i zdrowia gdańskich seniorów; 4) współpracy z organizacjami pozarządowymi, klubami seniora, uniwersytetami trzeciego wieku, gminnymi radami seniorów oraz innymi podmiotami działającymi na rzecz osób starszych w Gdańsku.

⁴² Wszystkie uchwały Rady Seniorów w Gdańsku dostępne na: Urząd Miasta Gdańska, <https://www.gdansk.pl> (4.08.2023).

⁴³ *Regulamin Rady Seniorów w Gdańsku, załącznik do uchwały nr I/3/2018 Rady Seniorów w Gdańsku z dn. 12 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Rady Seniorów w Gdańsku*, Urząd Miasta Gdańska, <https://www.gdansk.pl> (4.08.2023).

⁴⁴ Uchwała nr I/15/2020 Rady Seniorów w Gdańsku z dn. 19 lutego 2020 r. w sprawie współpracy z organizacjami pozarządowymi (NGO) i Klubami Seniora.

⁴⁵ Uchwała nr I/26/2022 Rady Seniorów w Gdańsku z dn. 22 czerwca 2022 r. w sprawie współpracy Rady Seniorów w Gdańsku z Radami Dzielnic Miasta Gdańska.

⁴⁶ Adresaci uchwał RSG: **Gdański Urząd Pracy i organizacje gdańskich pracodawców** (w obszarze aktywność zawodowa); **uczelnie wyższe i uniwersytety trzeciego wieku** (w obszarze edukacja: głównie postulaty dotyczą rozszerzania programów i limitów uczestników oraz wprowadzania określonej treści zajęć); **Marszałek Województwa**

Jednak na pierwszym miejscu tej długiej listy adresatów znajduje się miasto Gdańsk (i jego jednostki organizacyjne), występujące w tej roli w 16 na 17 merytorycznych uchwał RSG. Z racji tego, że całość analizowanego materiału przekracza ramy publikacyjne, zdecydowano się na wyróżnienie (wśród wielu postulatów i wniosków RSG skierowanych pod adresem władz Gdańska) najważniejszych z nich, które formułow-

Pomorskiego (wniosek o udział w komisjach grantowych, szkolenia dla seniorów na temat ekonomii społecznej); **Unia Metropolii Polskich, Związek Miast i Gmin Morskich, Związek Miast Polskich** (problemy ochrony środowiska); **organizacje pozarządowe** (wprowadzanie określonych treści do zajęć w projektach dla seniorów, współpraca w zakresie przepływu informacji, zwiększenie udziału w tworzeniu wolontariatu); **Gdańska Rada Organizacji Pozarządowych** (zachęcanie organizacji pozarządowych do udziału w konkursach miejskich na prowadzenie DDP i klubów samopomocy); **kluby seniora** (apele o większe zaangażowanie i promowanie projektów związanych z seniorami do budżetu obywatelskiego; przywrócenie dobrosąsiedzkiej współpracy, nawiązywanie ścisłej współpracy z radami dzielnic, organizowanie tematycznych spotkań i szkoleń dla seniorów); **rady dzielnic** (planowanie w budżetach 5–10% środków na zajęcia sportowo-rekreacyjne i rehabilitacyjne seniorów, ustalenia w dostępny sposób osób starszych samotnych wymagających stałej pomocy i opieki, udostępnianie swoich siedzib i pomieszczeń klubom seniora oraz innym aktywnym organizacjom społecznym); **seniorzy w Gdańsku** (apele o: aktywność fizyczną i umysłową, poszerzanie wiedzy dotyczącej bezpieczeństwa, o nawiązanie/przywrócenie dobrosąsiedzkich, przyjaznych kontaktów seniorów oraz ich sąsiadów w miejscu zamieszkania, zalecenie korzystania z miejskich programów); **Komendant Miejski Policji w Gdańsku** (postulaty kontynuacji działań informacyjno-szkoleniowych oraz profilaktycznych wśród seniorów, w szczególności cykle spotkań informacyjnych Policji, sfinansowanie materiałów promocyjno-odblaskowych dla seniorów – opasek, wprowadzenie strefy „30” w dzielnicy Śródmieście); **Straż Miejska** (kontynuacja działań informacyjno-szkoleniowych oraz profilaktycznych wśród seniorów, zwiększenie liczby patroli, nasilenie kontroli i szybkości reakcji poziomu hałasu w Dzielnicy Śródmieście); **spółdzielnie mieszkaniowe** (wniosek o zakup certyfikowanych czujników tlenu węgla), **Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku, Młodzieżowa Rada Miasta Gdańska** (nawiązanie i kontynuowanie współpracy), **posłowie z Pomorza** (deklaracja poparcia dla projektu ustawy sejmowej o rencie wdowiej ze strony RSG i prośba o jej jak najszybsze uchwalenie); **Rada Ministrów** (apel RSG o wprowadzenie liniowego opodatkowania dochodów oddzielonych od emerytury na poziomie 10–15%, dla emerytów podejmujących dodatkowe zatrudnienie, wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji „koronera”, nowelizacja ustawy o pomocy społecznej w aspekcie dostępności dla seniorów usług opiekuńczych, nowelizacja ustawy o lasach i o ochronie przyrody, dokonanie zmian w kodeksie wykroczeń drogowych, sprzeciw wobec tworzenia energetyki jądrowej w Polsce – w szczególności na Wybrzeżu Gdańskim); **Ministerstwo Zdrowia** (prawne zobligowanie NFZ do ujęcia w konkursach na finansowanie jednostek służby zdrowia obowiązku zatrudnienia lekarzy geriatrów); **Narodowy Fundusz Zdrowia** (wniosek i apel o zwiększenie środków na procedury promocji i profilaktyki zdrowotnej seniorów, podjęcie stosownych działań w zakresie okresowej weryfikacji i aktualizacji dopuszczonych leków oraz zasad ich przyznawania – bezpłatnych leków dla seniorów 75+).

no kilkukrotnie (w uchwałach) lub szczególnie akcentowano podczas całej kadencji. Daje to wystarczający obraz problemów i priorytetów w polityce senioralnej miasta Gdańska z perspektywy Rady Seniorów). Należą do nich:

- wniosek o stworzenie Gdańskiego Domu Aktywności Senioralnej (jako głównego centrum informacyjnego) oraz dzielnicowych centrów inicjatyw senioralnych;
- kontynuacja projektu „Green SAM” (europejski program aktywizacji rowerowej seniorów oparty na zakupionych rowerach trójkołowych);
- tworzenie dzielnicowych rad seniorów;
- rozwijanie wolontariatu sąsiedzkiego i szkolnego;
- rekomendacje wdrożenia tematyki ekonomicznej w uniwersytetach trzeciego wieku;
- w związku z inflacją i pogarszającą się sytuacją materialną seniorów – apel do osób osiągających wiek emerytalny o maksymalne wydłużenie okresu zatrudnienia (ze wskazaniem na wyraźny przyrost emerytury oraz alternatywę w postaci podjęcia dodatkowej pracy – po uzyskaniu emerytury – rekomendacja programu „Praca dla seniorek i seniorów”);
- rozwój gry w brydża w klubach seniora jako profilaktyka choroby Alzheimerera;
- deinstytucjonalizacja usług społeczno-opiekuńczych: konieczność sporządzenia miejskiego planu wdrożenia deinstytucjonalizacji na podstawie wyjściowej diagnozy; wskazanie na braki kadry opiekuńczej; rolę organizacji pozarządowych, które według RSG powinny rekrutować osoby najbliższego otoczenia jako opiekunki („pozyskanie wykwalifikowanej kadry opiekuńczej jest problemem nr 1”);
- konieczność rozmów z pensjonariuszami DPS w celu przedstawienia propozycji ewentualnego usamodzielnienia się ze wsparciem zewnętrznym;
- stworzenie bazy danych dotyczącej osób po 65. roku życia mieszkających samotnie oraz rejestru osób niesamodzielnich i miejskiego systemu informacji dla tych osób;
- scalenie sektora pomocy społecznej i medycznej;
- kontynuacja i rozwój systemu teleopieki w Gdańsku (zwiększenie zasięgu oraz liczby objętych nim osób).

Analiza funkcjonowania RSG skłania do wniosku, że zaznacza ona swoją działalność doradczą, konsultacyjną i inicjatywną w sprawach dotyczących osób starszych wobec różnych podmiotów w istotny sposób. Jej przedstawiciele są zapraszani każdorazowo do udziału w pracach

Rady Miasta Gdańska, współpracują z organizacjami pozarządowymi, klubami seniora, domami sąsiedzkimi i in., prowadzą działania związane z monitoringiem sytuacji osób starszych, spotkania informacyjne oraz dyżury dla seniorów. Trzeba jednak zaznaczyć, że tak szeroko zakrojone funkcjonowanie i zaangażowanie jest w dużej mierze wynikiem determinacji jej członków, którzy należą do grupy tzw. seniorów-liderów w mieście.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza skłania przede wszystkim do wniosku, że władze Gdańska zauważają problemy oraz wyzwania związane z dynamiką i konsekwencjami starzenia się populacji miasta. W związku z tym sprzyjają tworzeniu systemu i realizacji inicjatyw na rzecz zaspokojenia potrzeb osób starszych i zdrowego starzenia się, w który zaangażowane są zarówno instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, jak i miejscowa rada seniorów.

Za sprawą przeprowadzonej analizy, której celem było zbadanie polityki senioralnej realizowanej w Gdańsku, udało się potwierdzić hipotezę, że w wielu jej punktach istnieje konsensus między inicjatywami, działaniami i priorytetami ze strony miasta oraz postulatami zgłaszanymi przez Radę Seniorów w Gdańsku. W toku procesu badawczego zidentyfikowano główne obszary, na których miasto Gdańsk koncentruje działania prowadzone na rzecz seniorów, oraz najważniejsze wyzwania na przyszłość. Pierwszy ich filar jest związany z aktywnością zawodową oraz integracją społeczną seniorów, natomiast drugi dotyczy obszaru zdrowia i profilaktyki oraz pomocy i wsparcia.

Z perspektywy miasta (na podstawie wywiadu z Pełnomocnik Prezydenta Gdańska ds. Seniorów) stwierdzono, że jednym z priorytetów jest sieciowanie organizacji i instytucji działających na rzecz seniorów w mieście. Istotnym krokiem na drodze do tego celu jest rozwój funkcjonującego od 2023 r. Centrum Informacji i Animacji Senioralnej (istniejącego w ramach UMG). Kolejną sprawą jest korzystanie z relatywnie dobrze zorganizowanego potencjału seniorów-liderów, którzy przekazują kluczowe informacje (o programach, wydarzeniach i inicjatywach) w swoim środowisku. Należy podkreślić przy tym mocny nacisk kładziony przez miasto na rozwój i upowszechnianie różnych rodzajów aktywności osób starszych (m.in. specjalne programy – aktywności zawodowej, wolontariackiej, edukacyjnej, a także oferta aktywności fizycznej dla seniorów). Poważnym wyzwaniem strategicznym są deinstytucjonalizacja usług społecznych i sporządzenie identyfikacji zasobów. Rośnie liczebnie grupa osób starszych potrzebujących pomocy, natomiast jednocześnie po-

głębia się deficyt osób odpowiednich do pracy na ich rzecz. W obszar usług społecznych (w tym dla seniorów) angażowane są organizacje pozarządowe oraz przedsiębiorstwa społeczne (w przyszłości najprawdopodobniej na większą niż dotychczas skalę). Miasto korzysta z potencjału funkcjonujących w poszczególnych dzielnicach Gdańska domów i klubów sąsiedzkich, realizujących działania m.in. na rzecz seniorów z zakresu aktywizacji społecznej, pomocy sąsiedzkiej i wolontariatu. Istotna jest w tym względzie również ich funkcja jako dzielnicowych baz rozwijanego systematycznie miejskiego systemu teleopieki. Pozytywnie przez miasto postrzegane są starania samych seniorów o większy wpływ na kształt dotyczących ich spraw realizowanych w Gdańsku. Można stwierdzić, że dzięki zaangażowaniu liderów senioralnych integrujących środowisko stają się oni współkreatorami dotyczących ich działań.

Na podstawie przeprowadzonych badań zidentyfikowano również priorytety i oczekiwania wobec polityki na rzecz osób starszych w mieście ze strony reprezentującej ich Rady Seniorów w Gdańsku. Z analizy dokumentów wynika, że według RSG najważniejsze akcenty polityki senioralnej w mieście koncentrują się na różnych rodzajach aktywności, a także kwestiach związanych z opieką i pomocą (z pewną przewagą tej pierwszej sfery). Przeprowadzona analiza dowodzi, że w Gdańsku – z punktu widzenia zarówno Pełnomocnik Prezydenta Gdańska ds. Seniorów, jak i samych seniorów (RSG) – istnieje pewien konsensus w stosunku do priorytetów polityki senioralnej, jak również do najważniejszych strategicznych wyzwań. Wśród priorytetów ze strony RSG znajdują się m.in. stworzenie centralnego miejsca aktywności senioralnej (jako głównego miejsca informacyjnego – na co miasto zareagowało odpowiednio w 2023 r.) i dzielnicowych centrów inicjatyw senioralnych (w mieście istnieje system domów i klubów sąsiedzkich) oraz zgłaszanie potrzeb w zakresie działań dotyczących różnych sfer aktywności: edukacyjnej, zawodowej (np. praca dodatkowa), fizycznej (trening zdrowotny). Ważne miejsce wśród trudnych do rozwiązania spraw (traktowanych w kategorii wyzwań) według RSG zajmuje deinstytucjonalizacja usług społeczno-opiekuńczych (sporządzenie miejskiej diagnozy i planu wdrożenia deinstytucjonalizacji). Największe obawy budzą w tym kontekście zauważane (i wskazywane w uchwałach) braki kadry opiekuńczej. W tym obszarze również istnieje spójność (z optyką postrzegania problemu przez władze miasta) widzenia rosnącej roli organizacji pozarządowych w udzielaniu wsparcia niesamodzielnym seniorom, a także kontynuacji i dalszego rozwoju miejskiego systemu teleopieki.

Szczególnie ważne na poziomie lokalnym jest kontynuowanie systematycznej dyskusji o polityce senioralnej. Wymogiem czasu jest to, by czerpała ona z dużego potencjału osób starszych i dawała szansę senio-

rom na włączanie się w życie społeczne. Integracja społeczna i zaangażowanie są, z jednej strony, jednym z niezbędnych elementów realizacji idei aktywnego i zdrowego starzenia się w praktyce (sprzyjają temu nastawienie na profilaktykę oraz długofalowość działań). Z drugiej strony, coraz większe rozmiary osiągają problemy związane ze wzrostem zapotrzebowania na pomoc i opiekę – negatywnie korelujące z liczbą pracujących w tym sektorze osób.

Bibliografia

- Czekanowski P., Załęcki J., Brosz M., *Gdańska starość. Portret socjologiczny mieszkańców Gdańska w wieku 65+*, Gdańsk 2013.
- Gdańsk 2030 Plus. Strategia Rozwoju Miasta* przyjęty uchwałą nr LVII/1327/14 Rady Miasta Gdańska z 25 września 2014 r.
- Gdańsk Programy Operacyjne 2023* przyjęty przez Radę Miasta Gdańska uchwałą nr XVII/514/2015 dn. 17 grudnia 2015 r., Urząd Miasta Gdańska, <https://www.gdansk.pl> (7.07.2023).
- Gdyniński Program Wspierania Seniorów i Zdrowego Starzenia się na lata 2022–2025*, przyjęty uchwałą nr XLI/1260/22 Rady Miasta Gdyni z dnia 27 kwietnia 2022 r., MOPS Gdynia, luty 2022, <https://mopsgdynia.pl> (7.07.2023).
- Global Age-friendly Cities: A Guide*, WHO 2007, <https://who.int> (26.01.2024).
- Głąbicka-Auleytner K., *Polityka senioralna w teorii i praktyce (na przykładzie m. Radoomia)*, „Exlibris Biblioteka Gerontologii Społecznej”, 2021, nr 21.
- Guillén M., *2030. Jak ścieranie się najwyraźniejszych dzisiejszych trendów przekształci przyszłość wszystkiego*, Warszawa 2022.
- Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za 2021 r.*, Warszawa 2022.
- Informator o sytuacji społeczno-gospodarczej Gdańska za 2021 rok*, Gdańsk 2021.
- Koziarek M., Schimanek T., *Gdy mieszkańcy się starzeją. Wskazówki tworzenia lokalnej polityki senioralnej*, Warszawa 2016.
- Kubejko-Polańska E., *The role of local self-government in stimulating urban development in the context of the construction of age-friendly cities and the concept of Silver Economy*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2017, nr 1.
- Kubiak M., *Community houses as an example of social innovation in Europe [w:] Getting Europe back to work: crisis (re)production and crisis overcoming in Europe*, red. T. Brańka, J. Skrzypczyńska, Poznań 2019.
- Kubiak M., *Gminne rady seniorów z perspektywy polityki senioralnej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, 2018.
- Kubiak M., *Polityka senioralna w Gdańsku – przykłady lokalnych inicjatyw [w:] Krajowe i międzynarodowe konteksty polityki społecznej*, red. J. Auleytner, Warszawa 2016.
- Kulska M., *Organizacje pozarządowe w rozwiązywaniu problemów społecznych [w:] Innowacje w polityce społecznej XXI wieku, przedsiębiorczość, zmiana, rozwój, polityka socjalna*, red. E. Trafiałek, Katowice 2014.
- Majer R., *Polityka samorządowa wobec starości. Strategie i podmioty*, Łódź 2018.
- Maroń A., *Polityka senioralna we Wrocławiu*, „Polityka Senioralna”, 2020, nr 1.
- Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Raport z wstępnych wyników*, Warszawa 2022.

- Niezabitowski M., *Ludzie starsi a przestrzeń miejska – wybrane problemy, priorytety i wyzwania przyszłości*, „Konwersatorium Wiedzy o Mieście”, 2022, nr 7.
- Polityka senioralna m.st. Warszawy*, załącznik do uchwały nr XXXI/2652/2023 Rady m.st. Warszawy z dnia 25 maja 2023 r., Urząd Miasta Warszawy, <http://um.warszawa.pl> (7.07.2023).
- Polityka senioralna miast wojewódzkich*, oprac. J. Kostynowicz, B. Grzeszczuk, t. 1, Warszawa 2021.
- Polityka senioralna miasta Poznania na lata 2017–2022*, załącznik do uchwały LV/1001/7/2017 Rady Miasta Poznania z 17 października 2017 r., Urząd Miasta Poznania, <https://bip.poznan.pl> (26.01.2024).
- Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*, Warszawa 2018;
- Polska w liczbach 2022*, Warszawa 2022.
- Prognoza ludności Polski na lata 2023–2060*, Warszawa 2023.
- Program Warszawa przyjazna seniorom na lata 2013–2020*, załącznik do uchwały nr LXXII/1870/2013 Rady m.st. Warszawy z dnia 5 grudnia 2013 r., Urząd Miasta Warszawy, <http://um.warszawa.pl> (7.07.2023).
- Pytasz E., Wyszomirski P., *Realizacja polityki senioralnej na poziomie miast. Raport końcowy*, Katowice 2016.
- Realizacja polityki senioralnej w Jeleniej Górze. Raport z monitoringu*, Katowice 2016.
- Realizacja polityki senioralnej we Wrocławiu. Raport z monitoringu*, Katowice 2016.
- Regulamin Rady Seniorów w Gdańsku*, załącznik do uchwały nr I/3/2018 Rady Seniorów w Gdańsku z dn. 12 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Rady Seniorów w Gdańsku, Urząd Miasta Gdańska, <https://www.gdansk.pl> (4.08.2023).
- Richert-Kaźmierska A., *Organizacja systemu opieki wyzwaniem dla samorządów*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica”, 2020, nr 3.
- Rocznik Demograficzny 2021*, Warszawa 2021.
- Rosiński P., *Otwarcie Centrum Dolna Brama. Nowy adres dla mieszkańców i organizacji*, Urząd Miasta Gdańska, <https://www.gdansk.pl> (25.09.2023).
- Sytuacja osób starszych w Polsce w 2020 roku*, Warszawa–Białystok 2021.
- Szmytkowska M., *Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej Gdańska z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych*, Gdańsk 2021.
- The ageing revolution: towards a European Silver Deal? Demographic transformations for age-friendly territories*, ESPON 2021, <https://www.espon.eu> (20.08.2023).
- Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dn. 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do 2030 roku (z perspektywą do 2035 r.) (M.P. 2022, poz. 76).
- Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność, (M.P. 2018 r., poz. 1169).
- Uchwała nr LV/1622/18 Rady Miasta Gdańska z dn. 2018 r. w sprawie powołania Rady Seniorów w Gdańsku, Urząd Miasta Gdańska, <https://www.gdansk.pl> (4.08.2023).
- Uchwała nr XVIII/379/20 Rady Miasta Tychy z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu Polityki Senioralnej dla Miasta Tychy na lata 2020–2027 (załącznik do uchwały): *Program Polityki Senioralnej dla Miasta Tychy na lata 2020–2027*, Urząd Miasta Tychy, <https://umtychy.pl> (26.01.2024).
- Ustawa z dn. 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. 2015, poz. 1705).
- Ustawa z dn. 17 sierpnia 2023 r. o szczególnej opiece geriatrycznej (Dz.U. 2023, poz. 1831).

- Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, przyjęte 24 grudnia 2013 r. uchwałą nr 238 Rady Ministrów (M.P. 2014, poz. 118).
- Zamojska A., Suchomska J., Urzędowska D., *Toruń przyjazny seniorom. Analizy i rekomendacje do tworzenia miejskiej polityki senioralnej w Toruniu*, Toruń 2015.
- Zarządzenie nr 1323/11 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 30 września w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Prezydenta Miasta Gdańska ds. Seniorów, Urząd Miasta Gdańska, [https://www.gdansk.pl_\(7.07.2023\)](https://www.gdansk.pl_(7.07.2023)).
- Zrałek M., *Polityka miejska wobec wyzwań starzejącego się społeczeństwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2015, nr 223.
- Zubrzycka-Czarnecka A., *Polityka miejska wobec starzenia się populacji miast – na przykładzie Polski, Francji i Kanady*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, 2012, vol. 18.

Reality and challenges of urban senior policy in Gdańsk

Abstract

The article analyzes senior policy in Gdańsk. Initiatives and programs dedicated to seniors were characterized, and also the most important challenges for the future were identified from two perspectives. The first is the perspective from the point of view of the city's policy (based on the analysis of city programs and initiatives and the prism of an interview with the Plenipotentiary for Seniors of the Mayor of Gdańsk), the second is the perspective of the Seniors' Council in Gdańsk operating since 2018. When it comes to priorities, first off is to activate and engage elderly people in various initiatives, and the second one is the issue of the help and care for older people which is becoming more and more important.

Keywords: local policy towards elderly people, municipal senior policy, municipal council of seniors

Wiesława Kuźniar*, Wiesław Szopiński**

ROLA POKOLENIA Z W PROCESIE WSPÓŁTWORZENIA MARKI MIASTA NA PRZYKŁADZIE RZESZOWA

Streszczenie

W artykule przedstawiono możliwości współuczestniczenia mieszkańców reprezentujących pokolenie Z w procesie kreowania i promowania marki miasta na przykładzie Rzeszowa. Autorzy założyli tezę, że młodzi mieszkańcy będący przedstawicielami pokolenia Z stanowią wiodącą grupę interesariuszy miasta, która przyczynia się do promowania jego walorów i kreowania marki miasta. Na tle rozważań teoretycznych odnoszących się do procesu *brandingu* miasta zaprezentowano wyniki badania ankietowego przeprowadzonego w 2023 r. wśród młodych mieszkańców Rzeszowa. Pozwoliły one określić stopień identyfikacji młodych mieszkańców z miastem oraz obszary ich aktywności w zakresie budowania marki miasta. Badanie wykazało, że młodzi ludzie nie do końca identyfikują się ze swoim miastem i często brak im przekonania co do możliwości oddziaływania na jego rozwój. Celowe wydaje się zatem zintensyfikowanie działań wizerunkowych mających pozycjonować Rzeszów jako idealne miasto dla młodych ludzi.

Słowa kluczowe: marka miasta, pokolenie Z, mieszkańcy, partycypacja, współtworzenie wartości

Wstęp

Budowanie rozpoznawalnej marki miasta stanowi coraz ważniejszy element kształtowania jego przewagi konkurencyjnej. Proces ten, zintensyfikowany zwłaszcza w ostatnich dwóch dekadach, stanowi konsekwencję rosnącej konkurencji między miastami, które rywalizują nie tylko o środki finansowe czy inwestycje, ale także o zasoby ludzkie. Rozpoznawalna, mocna marka warunkuje przyspieszanie procesów odpowiedzialnych za rozwój społeczno-gospodarczy miasta, zwiększając

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: wkuzniar@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0001-8562-3511.

** Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: wszopinski@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-2524-440X.

jego atrakcyjność wśród aktualnych i potencjalnych interesariuszy. Efektem tego jest utrzymanie aktualnych i pozyskanie nowych grup interesariuszy, w tym zwłaszcza nowych mieszkańców, specjalistów, inwestorów, przedsiębiorstw, turystów, przyjezdnych itp. Jednostki terytorialne rywalizują również o organizację imprez np. sportowych, kulturalnych, co wpływa na sposób postrzegania danego miejsca, kształtując tym samym jego markę.

Umiejętne zarządzanie marką miasta wymaga od władz lokalnych stworzenia unikatowej oferty megaprojektu oraz podejmowania działań ukierunkowanych na jak najlepsze zaspokajanie zróżnicowanych potrzeb „klientów” danego terytorium. Większość europejskich miast świadomie dąży do wyróżnienia na tle innych ośrodków miejskich, aby „przyciągnąć” do miasta różne grupy nowych odbiorców oraz usatysfakcjonować dotychczasowych. Akcentują to między innymi Gómez¹, Styliadis², Gilboa, Jaffe³, Kavaratzis, Florek⁴. Prowadzone badania w zakresie *brandingu* wskazują, że silna marka danego terytorium, pełniąca funkcję marki parasolowej, generuje wartość dla wszystkich grup interesariuszy, stając się kluczowym elementem w budowaniu pozycji konkurencyjnej. Potwierdzają to między innymi Kavaratzis⁵, Anholt⁶, Florek⁷, Ashworth, Kavaratzis, Warnaby⁸, Glińska⁹, Zenker¹⁰ czy też Kislali¹¹.

¹ M. Gómez [i in.], *City branding in European capitals: An analysis from the visitor perspective*, „Journal of Destination Marketing & Management”, 2018, vol. 7, s. 190–201.

² D. Styliadis, *Exploring Resident-Tourist Interaction and its Impact on Tourists' Destination Image*, „Journal of Travel Research”, 2020, vol. 61, s. 186–201.

³ S. Gilboa, E. Jaffe, *Can one brand fit all? Segmenting city residents for place branding*, „Cities”, 2021, vol. 116, s. 23–39.

⁴ M. Kavaratzis, M. Florek, *Places, and Place-associated Brands. Identity and Image* [w:] *Marketing Countries* ed. N. Papadopoulos, M. Cleveland, London 2021, s. 26–39.

⁵ M. Kavaratzis, *From city marketing to city branding: towards a theoretical framework for developing city brands*, „Journal of Place Branding and Public Diplomacy”, 2004, vol. 1, s. 58–73.

⁶ S. Anholt, *Place branding: It is marketing, or isn't it?* „Place Branding and Public Diplomacy”, 2008, vol. 4, s. 1–6.

⁷ M. Florek, *Podstawy marketingu terytorialnego*, Poznań 2013, s. 122–128.

⁸ G.J. Ashworth, M. Kavaratzis, G. Warnaby, *The need to Rethink Place Branding* [w:] *Rethinking Place Branding*, ed. M. Kavaratzis, G. Warnaby, G. Ashworth, Heidelberg 2015, s. 1–12.

⁹ E. Glińska, *Budowanie marki miasta. Koncepcje, warunki, modele*, Warszawa 2016, s. 114–131.

¹⁰ S. Zenker, E. Braun, S. Petersen, *Branding the destination versus the place: The effects of brand complexity and identification for residents and visitors*, „Tourism Management”, 2017, vol. 58, s. 15–27.

Wielu autorów podkreśla zaangażowanie interesariuszy wewnętrznych, w tym zwłaszcza mieszkańców, w kreowanie wartości marki miasta. Niniejszy artykuł wpisuje się w prowadzony dyskurs, akcentując rolę młodych mieszkańców – przedstawicieli pokolenia Z w procesie *brandingu*. Autorzy starali się odpowiedzieć na pytania badawcze:

- jakie jest zaangażowanie młodych mieszkańców reprezentujących pokolenie Z w proces kreowania i promowania marki miasta?
- jakich obszarów aktywności ono dotyczy?

Celem artykułu jest identyfikacja wybranych obszarów aktywności oraz roli młodych mieszkańców reprezentujących pokolenie Z w procesie kreowania i promowania marki miasta. Autorzy przyjęli tezę, że młodzi mieszkańcy stanowią wiodącą grupę interesariuszy miasta, która przyczynia się do promowania jego walorów i kreowania marki miasta.

W artykule wykorzystano metodę krytycznej analizy literatury przedmiotu, odnoszącej się do problematyki *brandingu* miasta. Rozważania teoretyczne wzbogacono informacjami z dostępnych raportów specjalistycznych i zestawień statystycznych powiązanych z kreowaniem miasta Rzeszowa, stanowiącego zakres przestrzenny badań empirycznych. Pierwotne źródło informacji stanowiło badanie przeprowadzone w marcu 2023 r. W badaniu posłużono się metodą CAWI (*Computer Assisted Web Interview*). W procesie badawczym zastosowano dobór próby nielosowy celowy.

Po przeprowadzeniu kontroli kompletności zgromadzonego materiału do analizy zakwalifikowano $n = 220$ respondentów – przedstawicieli pokolenia Z, studiujących na Uniwersytecie Rzeszowskim, z których 50,4% stanowiły kobiety, natomiast 49,6% mężczyźni. Spośród badanej próby średnio co trzeci student (32,4%) był mieszkańcem Rzeszowa na stałe, ponad połowa badanych (53,2%) pochodziła z innych miejscowości województwa podkarpackiego, natomiast pozostali badani (14,4%) mieszkali na stałe w innym województwie, a Rzeszów był ich czasowym miejscem zamieszkania. Do analizy zebranych danych wykorzystano metody statystyki opisowej.

Proces kreowania marki miasta a zaangażowanie młodych mieszkańców

Miasto jako przestrzeń, w której zachodzą różnorodne i wyjątkowo skomplikowane procesy społeczno-gospodarcze, wymaga opracowania

¹¹ H. Kislali, M. Kavartzis, M. Saren, *Destination Image Formation: Towards a Holistic Approach*, „International Journal of Tourism Research”, 2020, vol. 22, s. 266–276.

długofalowych działań marketingowych¹², w które wpisuje się proces *brandingu*. Jednak utożsamianie marketingu terytorialnego wyłącznie z procesem budowania marki miejsca byłoby zdaniem W. Rudolfa nieuzasadnionym zawężeniem tej koncepcji w strategicznym zarządzaniu określonym terytorium¹³. *Branding* stanowi kluczowy instrument pokonywania wyzwań, z jakimi borykają się współczesne miasta¹⁴. M. Hereźniak zwraca uwagę, że zrozumienie procesów, w ramach których miasta zyskują status marek, jest niezbędne do wdrożenia właściwych mechanizmów i polityk publicznych, które potraktują *branding* jako swoistą filozofię rozwoju miast¹⁵. W procesie *brandingu* danego terytorium ważną rolę pełni tzw. społeczność marki, rozumiana jako „wyspecjalizowana grupa oparta na relacjach społecznych stworzona wokół marki”¹⁶. Pomędzy członkami tej grupy dochodzi do interakcji i relacji oraz zdobywania nowych doświadczeń¹⁷. Dzięki powszechnemu dostępowi do Internetu istnieje możliwość stworzenia grupy o nieograniczonej liczbie członków z całego świata. Społeczność marki jest tworzona przez ludzi, którzy utożsamiają się z nią, są jej miłośnikami¹⁸.

Wśród czynników ograniczających proces budowania marki miasta wskazuje się między innymi brak jednego właściciela „produktu” miasta oraz silne powiązanie procesu *brandingu* z lokalną społecznością¹⁹. Jednostki o znanej, silnej marce skuteczniej konkurują o nowych mieszkańców, zwłaszcza ludzi młodych, wykształconych, z kolei w odniesieniu do stałych mieszkańców zwiększa się poziom identyfikacji mieszkańców

¹² H. Kotarski, *Marka narodowa i regionalna jako branding miejsca*, „Pogranicze. Studia Społeczne”, 2018, t. XXXIII, s. 72–76.

¹³ W. Rudolf, *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Łódź 2016, s. 162.

¹⁴ E. Glińska, W. Rudolf, *City Brand Personality Projected by Municipalities from Central and Eastern Europe Countries – A Comparison of Facebook Usage*, „Sustainability”, 2019, vol. 11, s. 5440.

¹⁵ M. Hereźniak, *Marka miasta – między teorią a praktyką [w:] Strategie budowania marki i rozwoju handlu. Nowe trendy i wyzwania dla marketingu*, Łódź 2020, s. 59–84.

¹⁶ A.M. Muniz, T. O’Guinn, *Brand Community*, „Journal of Customer Research”, 2001, vol. 27, s. 412–432.

¹⁷ M. Katz, B. Heere, *Leaders and Followers: An Exploration of the Notion of Scale-Free Networks Within a New Brand Community*, „Journal of Sport Management”, 2013, vol. 27, s. 271–287.

¹⁸ V. Madupu, D.O. Cooley, *Antecedents and Consequences of Online Brand community Participation: A Conceptual Framework*, „Journal of Internet Commerce”, 2010, vol. 9, s. 127–147.

¹⁹ W. Griszal, *Marka jako instrument marketingu terytorialnego [w:] Marketing terytorialny: nowe obszary i narzędzia*, red. A. Szromnik, Kraków–Legionowo, 2015, s. 55.

miasta oraz nasila się poczucie „wewnętrznej dumy” wynikające z faktu bycia mieszkańcem danej jednostki²⁰.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że mieszkańcy nie tylko czerpią korzyści z wykreowanej, silnej marki terytorialnej, ale sami współuczestniczą w podnoszeniu jej wartości. Charakteryzuje ich zatem dualność, polegająca na jednoczesnym pełnieniu funkcji klienta jednostki, jak też współkreatora wartości danego terytorium. Jak podkreśla E. Glińska, najbardziej efektywne działania na rzecz zarządzania marką miejsca to te, które angażują interesariuszy, a sami uczestnicy działań współpracują ze sobą. Cytowana autorka wskazuje, że konieczność angażowania interesariuszy w proces *brandingu* terytorialnego wynika z dwóch przesłanek²¹. Przede wszystkim koncepcja ta odnosi się do zarządzania publicznego i w związku z tym wszelkie aktywności z nią związane wymagają wsparcia opinii publicznej, zarówno z powodów społecznych, jak i politycznych. Drugi powód wynika z faktu, że wzrost zaangażowania interesariuszy w proces *brandingu* miasta jest efektem rozwoju koncepcji *brandingu* uczestniczącego w głównym nurcie zarządzania marką²². W literaturze przedmiotu podkreśla się, że aby mieszkańcy zaangażowali się w komunikację marketingową swojego miasta/regionu, byli chętni do przekazywania swojej wiedzy i budowania tym samym marki swej „małej ojczyzny”, muszą mieć odpowiednią motywację i zaufanie²³.

Rozpatrując rolę mieszkańców w kontekście ich współdziałania w tworzeniu marki terytorium, należy podkreślić, że zaangażowanie lokalnej społeczności jest zróżnicowane w zależności od cech osobowych, aktywności czy prospołecznego nastawienia. Badania przeprowadzone przez W. Kuźniar w 2010 r. w mieście Rzeszowie stanowiącym zakres przestrzenny niniejszego artykułu wykazały, że zaangażowanie w rozwój swojej „małej ojczyzny” oraz budowanie jej wizerunku najczęściej wskazywały osoby starsze, a także z wyższym wykształceniem²⁴.

²⁰ W. Kuźniar, *Kreowanie wartości marki terytorialnej w kontekście koncepcji współtworzenia wartości* [w:] *Budowanie i konstruowanie marki lokalnej, narodowej i wielokulturowej na pograniczu*, red. J. Kurczewska, D. Wojakowski, „Pogranicze. Studia Społeczne”, 2018, t. XXXIII, s. 53–64.

²¹ E. Glińska, *Angażowanie interesariuszy w proces brandingu miasta – teoria versus praktyka*, „Zarządzanie Publiczne”, 2017, nr 2, s. 33–49.

²² M. Kavaratzis, *From “necessary evil” to necessity: stakeholders’ involvement in place branding*, „Journal of Place Management and Development”, 2012, vol. 5, s. 7–19.

²³ C. Rebelo, A. Mehmood, T. Marsden, *Co-created narratives and inclusive place branding: a socially responsible approach to residents’ participation and engagement*, „Sustainability Science”, 2020, vol. 15, s. 423–435.

²⁴ W. Kuźniar, *Rola mieszkańców w kształtowaniu orientacji marketingowej jednostki terytorialnej*, „Handel Wewnętrzny”, t. III, wrzesień–październik 2012, s. 432–439.

Ze względu na aktywność mieszkańców i ich relacje z jednostką T. Domański wyodrębnia dwie zasadnicze podgrupy:

1. Grupy mało mobilne – stanowią zdecydowaną większość mieszkańców danej społeczności.
2. Grupy o wysokim potencjale mobilności – jest to zwykle grupa mniej liczebna, ale zarazem bardzo twórcza i dynamiczna, pełni rolę liderów opinii publicznej i ambasadorów danej społeczności lokalnej²⁵.

To właśnie osobom o wysokim potencjale mobilności najczęściej przypisuje się ważną, czy wręcz kluczową rolę z punktu widzenia współuczestniczenia w kreowaniu marki terytorium. Grupa ta ma liczne powiązania ze społecznościami zewnętrznymi, jest bardzo kreatywna i zazwyczaj nastawiona prospołecznie. Przykładem tej kategorii mieszkańców są młodzi ludzie często zmieniający miejsce zamieszkania, dużo podróżujący w celach służbowych (np. wymiany studenckie, staże zagraniczne) i rekreacyjnych. W nowo poznanych społecznościach stają się oni ambasadorami marki swojego miasta czy regionu.

Przedstawiciele pokolenia Z ulegają trendom, identyfikują się z określonymi grupami o określonych poglądach, a jednocześnie mają potrzebę wyróżnienia się i prezentowania swojej oryginalności²⁶. To osoby szybko reagujące na wyzwania otoczenia, aspirujący do ciągłych, natychmiastowych interakcji, uważający się za ekspertów kompetentnych technologicznie, skłonni do samodzielnego uczenia się i dobrze czujący się w środowisku cyfrowym i wizualnym²⁷. Zaangażowanie i nawiązanie relacji w Internecie okazuje się dla nich niejednokrotnie tak samo ważne, jak te w realnym świecie²⁸.

Mają oni niezbędną wiedzę w zakresie zdrowego stylu życia, wykształcone nawyki sprzyjające poszanowaniu środowiska przyrodniczego, są bardziej otwarci na adaptację alternatywnych form konsumpcji²⁹. Ich prospołeczne nastawienie stanowi efekt uczestniczenia w wielu pro-

²⁵ T. Domański, *Marketing terytorialny – wybrane aspekty praktyczne* [w:] *Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, red. T. Domański, Łódź 1997, s. 22–23.

²⁶ E. Paczka, *Zmiana zachowań rynkowych pokolenia Z* [w:] *Ekonomia – Wrocław Economic Review*, red. M. Machaj, Wrocław 2020, s. 24.

²⁷ T. Aharon, *Generation Z: characteristics and challenges to entering the world of work*, „Cross-Cultural Management Journal”, 2021, s. 107–108.

²⁸ P. Kotler, H. Kartajaya, I. Setiawan, *Marketing 5.0. Technologie Next Tech*, Warszawa 2021, s. 26–36.

²⁹ B. Wierzbński [i in.], *The Role of the Ecological Awareness and the Influence on Food Preferences in Shaping Pro-Ecological Behavior of Young Consumers*, „Agriculture”, 2021, vol. 11, s. 345.

jektach ekologicznych już na etapie wczesnoszkolnym, dzięki czemu, wchodząc w dorosłe życie, interesują się swoim miastem i podejmują różne lokalne inicjatywy w mieście (np. protesty klimatyczne, zaangażowanie w ograniczenie marnotrawstwa żywności czy bezdomności).

Propagowanie interesujących inicjatyw lokalnych przedstawicielom pokolenia Z umożliwia bardzo wysoka aktywność w mediach społecznościowych. Osoby te, a zwłaszcza tzw. liderzy opinii, mają najczęściej bardzo szerokie zasięgi oddziaływania w hipermedialnym środowisku komputerowym (sieci społecznościowe, platformy współpracy, blogi, *influencer marketing*). Budowa społeczności powiązana z koncepcją plemienności z wykorzystaniem aplikacji mobilnych zakłada, że konsumenci spontanicznie łączą się wokół określonych marek terytoriów, wymieniają informacje i opinie, zachęcają do odwiedzenia danego miejsca, publikują zdjęcia, filmiki, relacje z eventów itp., co w sposób istotny wspiera proces budowania marki danego terytorium. Przenikanie się świata wirtualnego i rzeczywistego w społeczeństwie, zauważalnego zwłaszcza wśród przedstawicieli pokolenia Z, spowodowało zmianę struktury stosowanych przez jednostki samorządu terytorialnego narzędzi komunikacyjnych w procesie *brandingu*³⁰. Odzwierciedleniem tego w praktyce miast i regionów jest wprowadzanie nowych innowacyjnych form komunikacji marketingowej, czego przykładem może być tzw. poszerzona rzeczywistość (*augmented reality*), która pozwala na łączenie świata realnego z elementami wirtualnymi, tworzonymi przy użyciu grafiki komputerowej. Korzystający z tego typu aplikacji na tablety i smartfony mieszkańcy oraz turyści odwiedzający określoną miejscowość mogą zdobywać wiedzę o historii miejsca i porównywać, jak wyglądało ono kiedyś³¹. Innym przykładem może być *geocaching* stanowiący swoisty rodzaj gry na orientację, w której między uczestnikami dochodzi do interakcji, a kluczową rolę odgrywają wzajemne doświadczenie przygód, szukanie skrytek oraz poznawanie nowych miejsc³².

W świetle zaprezentowanych przykładów można stwierdzić, że nowoczesne formy komunikacji marketingowej wykorzystywanej w procesie *brandingu* miast i regionów wymusiły przyjęcie perspektywy

³⁰ P.L. Cvitanović, *New Technologies in Marketing as Competitive Advantage*, Croatia 2018, s. 294–302; A. Abbas [i in.], *Effectiveness of Immersive Virtual Reality-based Communication for Construction Projects*, „Journal of Civil Engineering”, 2019, vol. 23, s. 4972–4983.

³¹ K. Łopacińska-Mazurek, M. Sobocińska, *Nowoczesne narzędzia komunikacji marketingowej w kreowaniu wizerunku regionu*, „Marketing i Zarządzanie”, 2016, nr 4, s. 183–192.

³² P. Ihamäki, *Social tribe culture case study: geocaching game*, „International Journal Web Based Communities”, 2015, vol. 11, s. 97–113.

uwzględniającej interaktywny charakter, a także spowodowały zmianę ról komunikacyjnych³³. Interesariusze jednostki, w tym zwłaszcza jej młodzi mieszkańcy, stali się aktywnymi, świadomymi swych możliwości uczestnikami procesu komunikacyjnego wspierającego budowanie marek terytoriów.

Rzeszów jako przykład współtworzenia marki miasta przez młodych mieszkańców – wybrane aspekty

Rzeszów uznawany jest za miasto dynamicznie rozwijające się i podnoszące swą atrakcyjność dla interesariuszy, starając się na różnych płaszczyznach działania udowodnić słuszność sloganu: „Rzeszów – stolica innowacji”. Potwierdzeniem wysokiej aktywności innowacyjnej są przyznawane mu liczne nagrody (np. w 2023 r. dwa wyróżnienia w kolejnej edycji konkursu *Innowacyjny Samorząd* czy też nagroda w kategorii *Emerging City of the Year 2023* podczas 11 edycji *CEE Business Services Summit & Awards Rzeszów*³⁴.

Inwestycje realizowane w Rzeszowie stanowią często efekt współdziałania władz miasta z przedstawicielami lokalnej społeczności, w tym z mieszkańcami. Oddziaływanie mieszkańców na rozwój miasta jest możliwe dzięki funkcjonowaniu różnych form partycypacji, wśród których należy wskazać możliwość komunikacji i interakcji poprzez portale społecznościowe miasta (np. konkursy na Facebooku zachęcające do kreatywności i zaangażowania mieszkańców w życie miasta), współdecydowanie o nowych inwestycjach poprzez budżet obywatelski, udział w konsultacjach społecznych czy w bezpośrednich spotkaniach prezydenta miasta z lokalną społecznością. Ważną płaszczyznę komunikacji i współdziałania z punktu widzenia współtworzenia marki Rzeszowa zapewnił podjęty w 2019 r. projekt Urban Lab. Jego główną funkcją w kontekście procesu *brandingu* jest angażowanie mieszkańców w rozwój miasta, wymiana poglądów, czerpanie z ich wiedzy, pomysłów bądź też doświadczeń zaobserwowanych w innych miastach świata. Efektem działań Urban Lab jest wdrażanie innowacyjnych rozwiązań i usprawnień, jest to bowiem platforma współpracy udostępniona dla wszystkich, którzy chcą coś zmienić i wytyczyć kierunki rozwoju miasta na przyszłość. Dzięki transmisji online na profilu Facebook podczas organizowanych cyklicznie konferencji czy eventów mieszkańcy Rzeszowa mogą

³³ W. Kuźniar, M. Kawa, *Komunikacja marketingowa w jednostkach terytorialnych – od jednokierunkowego oddziaływania do interaktywnego dialogu*, „Handel Wewnętrzny”, 2018, nr 4, t. II, s. 49–59.

³⁴ *Rankingi Rzeszowa*, Urząd Miasta Rzeszowa, <https://www.erzeszow.pl> (11.09.2023).

na bieżąco śledzić dyskusję oraz mają możliwość formułowania pytań i wyrażania na forum swoich opinii i sugestii. Jest to wygodna forma zaangażowania dla młodych przedstawicieli lokalnej społeczności. Miasto próbuje zaangażować młodych ludzi w rozwój już na etapie szkolnym. Potwierdzają to licznie realizowane programy, w ramach których w siedzibie Urban Lab konsultowanych było wiele specjalistycznych projektów z udziałem ekspertów, np. Robot Challenge – mobilność w mieście przyszłości. Z myślą o pokoleniu Alfa w ramach projektu *KIDS HACKATHON* dzieci miały za zadanie wypracowanie rozwiązań najbardziej korzystnych dla miasta z ich punktu widzenia dotarcia na Marsa. Miało to na celu promocję robotyki, nauk ścisłych i nowoczesnych technologii³⁵.

Głównym wyzwaniem podejmowanych przez Rzeszów inicjatyw z zakresu partycypacji społecznej jest dążenie do wdrażania realnych zmian w przestrzeni miejskiej wypracowanych w wyniku współdziałania różnych grup interesariuszy, jak również kreowanie marki Rzeszowa jako miasta nowoczesnego i potrafiącego wspierać różne formy innowacyjności. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do młodych mieszkańców, w tym zwłaszcza studentów i absolwentów wyższych uczelni, których potencjał stanowi ważne źródło przewagi konkurencyjnej. Badania wykazały, że jedynie część z nich zamierza wykorzystać zdobytą wiedzę i kompetencje w Rzeszowie, w pełni identyfikując się z miastem jako miejscem przyszłego życia rodzinnego i zawodowego. Postawy badanych studentów przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Stopień identyfikacji osób studiujących z miastem z uwzględnieniem ich stałego miejsca zamieszkania (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Z uwzględnieniem miejsca zamieszkania		
		Rzeszów	Spoza Rzeszowa / woj. podkarpackie	Z innego województwa
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
W pełni identyfikuję się z miastem i jestem dumny/a z faktu mieszkania/studiowania w nim	21,2	25,0	19,5	18,7
Jestem związana z Rzeszowem i interesuję się tym, jak się rozwija, jednak nie czuję więzi emocjonalnej	53,6	47,2	56,8	56,3

³⁵ W. Kuźniar, *The Importance of Dialogue and Cooperation with the Residents for Urban Development, on the Example of the City of Rzeszów*, Gliwice 2021, s. 143–154.

1	2	3	4	5
Nie identyfikuję się z Rzeszowem, a swoje zainteresowanie jego rozwojem ograniczam do niezbędnego minimum	25,2	27,8	23,7	25,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie badania ankietowego (n = 220).

Dane zaprezentowane w tabeli 1 pozwalają stwierdzić, że jedynie co czwarty student/mieszkaniec Rzeszowa w pełni identyfikuje się ze swoim miastem i jest dumny z faktu studiowania w nim. Wśród osób związanych z miastem od dzieciństwa postawy takie reprezentowane są w niższym stopniu. Ponad połowa badanych deklaruje, że mimo iż identyfikuje się z Rzeszowem i interesuje jego rozwojem, to jednak nie czuje z nim więzi emocjonalnej. Niepokojące jest, iż średnio co czwarty badany zupełnie nie identyfikuje się z Rzeszowem, a swoje zainteresowanie jego rozwojem ogranicza do niezbędnego minimum, co w przyszłości prawdopodobnie będzie skutkowało wyjazdem do większej aglomeracji. W świetle uzyskanych wyników badań nasuwa się pytanie o przyczyny tak niskiego zaangażowania młodych mieszkańców-studentów w sprawy samorządowe i słabą identyfikację z miastem. Ważną rolę w tej kwestii należy przypisać lokalnym władzom, które muszą znaleźć pomysł i podjąć działania umożliwiające rozwiązanie tego problemu.

W dalszej części badania respondenci zostali poproszeni o wskazanie swojego zaangażowania w promowanie walorów miasta i współuczestniczenia w procesie budowania jego marki (tabela 2).

Tabela 2. Wybrane formy zaangażowania studentów w promowanie walorów Rzeszowa i współuczestniczenia w umacnianiu jego marki (w skali 1–7)*

Wyszczególnienie	Ogółem	Ze względu na płeć	
		Kobiety	Mężczyźni
Biorę udział w organizowanych eventach (np. koncerty, gry miejskie)	3,61	3,86	3,36
Śledzę na bieżąco portale społecznościowe	2,47	2,99	2,57
Wykazuję aktywność w tworzeniu treści na profilu, udostępniam, lajkuję	1,75	1,73	1,76
Staram się promować walory miasta na zewnątrz (w kraju czy za granicą)	3,18	3,19	3,17

* ocena w skali 1–7, gdzie 1 oznacza całkowity brak zgodności ze stwierdzeniem, natomiast 7 – całkowitą zgodność

Źródło: obliczenia własne na podstawie badania ankietowego (n = 220).

Analizując dane zawarte w tabeli 2, zauważa się niewielkie zainteresowanie portalami internetowymi Rzeszowa. Deklarowaną niską aktywność w mediach społecznościowych powiązanych z miastem, której odzwierciedleniem może być udostępnianie treści na profilu czy zwykłe „lajkowanie”, można tłumaczyć malejącym zainteresowaniem przedstawicieli pokolenia Z Facebookiem, który z kolei jest atrakcyjny dla starszych grup mieszkańców. W związku z tym wskazane byłoby zwiększenie aktywności miasta na portalach, z których najchętniej korzystają młodzi ludzie (Instagram, X). Największe zainteresowanie ze strony badanych zauważa się w odniesieniu do uczestnictwa w eventach i grach miejskich, nieznacznie rzadziej respondenci deklarują zaangażowanie w promocję walorów miasta poprzez „marketing szeptany”, stając się ambasadorami marki w środowisku zewnętrznym. W końcowej części badania ankietowego badani studenci zostali zapytani, na ile zgadzają się ze stwierdzeniem, że mają przynajmniej częściowy wpływ na budowanie marki Rzeszowa. Badania wykazały, że ponad połowa badanych (55%) nie odczuwa takiej możliwości, jedynie 8,1% respondentów jest przekonana w stopniu zdecydowanym o takim oddziaływaniu. Nieznacznie silniejsze odczucia w tym względzie wystąpiły u mieszkańców Rzeszowa (11,1%) w stosunku do osób dojeżdżających na uczelnię z najbliższej okolicy (6,8%) bądź wynajmujących mieszkanie w stolicy Podkarpacia na czas studiów (6,3%). Pozostali badani (36,9%) uznają, że „raczej” mają wpływ na budowanie marki miasta Rzeszowa. W świetle zaprezentowanych wyników zdaniem autorów warunkiem wykształcenia aktywnych postaw młodych osób w zakresie współkreowania wartości Rzeszowa jest w pierwszej kolejności dążenie do zwiększenia stopnia identyfikacji z miastem oraz zintensyfikowanie działań wizerunkowych mających pozycjonować Rzeszów jako miasto młodych ludzi.

Zakończenie

Kształtowanie marki miasta stanowi długotrwały, ważny i wymagający zaangażowania wielu instrumentów proces pozwalający na budowanie zaufania pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami. Jak podkreśla I. Kowalik, właściwe ukształtowanie wzajemnych relacji władz z interesariuszami lokalnymi, w tym zwłaszcza z mieszkańcami, pozwala kreować strategiczną przewagę konkurencyjną, współtworząc tzw. kapitał relacyjny jednostki³⁶. Postępujący proces digitalizacji oraz wirtualizacji konsumpcji, będący efektem rozwoju nowych technologii informatycznych, w tym

³⁶ I. Kowalik, *Orientacja rynkowa w polskim samorządzie lokalnym*, Warszawa 2011, s. 32.

zwłaszcza mediów społecznościowych, spowodował, że działania związane z budowaniem marki miast i regionów przenoszą się do Internetu. Wykorzystanie aplikacji mobilnych w procesie komunikacji jednostki pozwoliło na nawiązanie dialogu z odbiorcami przekazu oraz zwiększenie ich zaangażowania, czego efektem jest budowanie długotrwałych relacji.

Połączenie świata rzeczywistego z wirtualnym w działaniach marketingowych jednostek terytorialnych (np. poprzez *geocaching*) stanowi sposób przyciągnięcia uwagi i zaangażowania młodych mieszkańców reprezentujących pokolenie Z. Ich wysoki potencjał wiedzy i kompetencji, mobilność oraz kreatywność w połączeniu ze wzrastającą aktywnością w Internecie pozwalają na potwierdzenie tezy głównej, wskazującej, że młodzi mieszkańcy stanowią wiodącą grupę interesariuszy miasta, która przyczynia się do promowania jego walorów i kreowania marki miasta.

Należy jednak podkreślić, że interesariusze wewnętrzni, w tym zwłaszcza mieszkańcy miast, powinni być zaangażowani zarówno w kreowanie procesu rozwoju marki miasta (współdecydowanie), jak również w jego implementację (współtworzenie). Teoretycznie każdy z mieszkańców, niezależnie od wieku, statusu społecznego czy wykształcenia ma taką możliwość, jednak to osoby młode, wchodzące dopiero na rynek pracy, mające swoje pasje, plany i ambicje wydają się najbardziej predysponowane do wykorzystania możliwości współtworzenia wartości marki swojego miasta. Przeprowadzone badanie ankietowe nie potwierdziło w pełni tych możliwości, gdyż młodzi ludzie nie do końca identyfikują się ze swoim miastem i często brak im przekonania co do możliwości oddziaływania na jego rozwój poprzez np. dzielenie się pomysłami, ciekawymi informacjami i treściami w Internecie, rozliczanie ze składanych obietnic czy też promowanie walorów na zewnątrz.

Zaprezentowane wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród studentów powiązanych od wielu lat bądź też od czasu podjęcia studiów z Rzeszowem nie są wolne od ograniczeń, mających związek zarówno z charakterem doboru próby, złożonością zadawanych pytań i sposobem ich interpretacji. Wypowiedzi respondentów mają zatem charakter głównie deklaracyjny i jedynie częściowo przekładają się na faktyczne aktywności marketingowe i *brandingowe*.

Bibliografia

- Abbas A. [i in.], *Effectiveness of Immersive Virtual Reality-based Communication for Construction Projects*, „Journal of Civil Engineering”, 2019, vol. 23, doi:10.1007/s12205-019-0898-0.
- Aharon T., *Generation Z: characteristics and challenges to entering the world of work*, “Cross-Cultural Management Journal”, 2021.

- Anholt S., *Place branding: It is marketing, or isn't it?* „Place Branding and Public Diplomacy”, 2008, vol. 4.
- Ashworth G.J., Kavaratzis M., Warnaby G., *The need to rethink place branding* [w:] *Rethinking Place Branding*, ed. M. Kavaratzis, G. Warnaby, G. Ashworth, Heidelberg 2015.
- Cvitanović P.L., *New Technologies in Marketing as Competitive Advantage*, Croatia, 2018.
- Domański T., *Marketing terytorialny – wybrane aspekty praktyczne* [w:] *Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, red. T. Domański, Łódź 1997.
- Florek M., *Podstawy marketingu terytorialnego*, Poznań 2013.
- Gilboa S., Jaffe E., *Can one brand fit all? Segmenting city residents for place branding*, „Cities”, 2021, vol. 116, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103287>.
- Glińska E., *Angażowanie interesariuszy w proces brandingu miasta – teoria versus praktyka*, „Zarządzanie Publiczne”, 2017, nr 2.
- Glińska E., *Budowanie marki miasta. Koncepcje, warunki, modele*, Warszawa 2016.
- Glińska E., Rudolf W., *City Brand Personality Projected by Municipalities from Central and Eastern Europe Countries – A Comparison of Facebook Usage*, „Sustainability”, 2019, vol. 11, <https://doi.org/10.3390/su11195440>.
- Gómez M. [i in.], *City branding in European capitals: An analysis from the visitor perspective*, „Journal of Destination Marketing & Management”, 2018.
- Griszel W., *Marka jako instrument marketingu terytorialnego* [w:] *Marketing terytorialny: nowe obszary i narzędzia*, red. A. Szromnik, Kraków–Legionowo 2015.
- Hereźniak M., *Marka miasta – między teorią a praktyką* [w:] *Strategie budowania marki i rozwoju handlu. Nowe trendy i wyzwania dla marketingu*, Łódź 2020, <https://doi.org/10.18778/8142-903-0.04>.
- Ihamäki P., *Social tribe culture case study: geocaching game*, „International Journal Web Based Communities”, 2015, vol. 11, doi:10.1504/IJWBC.2015.067087.
- Katz M., Heere B., *Leaders and Followers: An Exploration of the Notion of ScaleFree Networks Within a New Brand Community*, „Journal of Sport Management”, 2013, vol. 27, doi:10.1123/jsm.27.4.271.
- Kavaratzis M., *From city marketing to city branding: towards a theoretical framework for developing city brands*, „Journal of Place Branding and Public Diplomacy”, 2004, vol. 1.
- Kavaratzis M., *From “necessary evil” to necessity: stakeholders’ involvement in place branding*, „Journal of Place Management and Development”, 2012, vol. 5.
- Kavaratzis M., Florek M., *Places, and Place-associated Brands. Identity and Image*, [in:] *Marketing Countries*, ed. N. Papadopoulos, M. Cleveland, London 2021.
- Kislali H., Kavaratzis M., Saren M., *Destination Image Formation: Towards a Holistic Approach*, „International Journal of Tourism Research”, 2020, vol. 22.
- Kotarski H., *Marka narodowa i regionalna jako branding miejsca*, „Pogranicze. Studia Społeczne”, 2018, t. XXXIII, doi: 10.15290/pss.2018.33.04.
- Kotler P., Kartajaya H., Setiwan I., *Marketing 5.0. Technologie Next Tech*, Warszawa 2021.
- Kowalik I., *Orientacja rynkowa w polskim samorządzie lokalnym*, Warszawa 2011.
- Kuźniar W., *Kreowanie wartości marki terytorialnej w kontekście koncepcji współtworzenia wartości* [w:] *Budowanie i konstruowanie marki lokalnej, narodowej i wielokulturowej na pograniczu*, red. J. Kurczewska, D. Wojakowski, „Pogranicze. Studia Społeczne”, 2018, t. XXXIII.

- Kuźniar W., *Rola mieszkańców w kształtowaniu orientacji marketingowej jednostki terytorialnej*, „Handel Wewnętrzny”, t. III, wrzesień–październik 2012.
- Kuźniar W., *The Importance of Dialogue and Cooperation with the Residents for Urban Development, on the Example of the City of Rzeszów*, Gliwice 2021.
- Kuźniar W., Kawa M., *Komunikacja marketingowa w jednostkach terytorialnych – od jednokierunkowego oddziaływania do interaktywnego dialogu*, „Handel Wewnętrzny”, 2018, nr 4.
- Lopacińska-Mazurek K., Sobocińska M., *Nowoczesne narzędzia komunikacji marketingowej w kreowaniu wizerunku regionu*, „Marketing i Zarządzanie”, 2016, nr 4, DOI: 10.18276/miz.2016.45-16.
- Madupu V., Cooley D.O., *Antecedents and Consequences of Online Brand community Participation: A Conceptual Framework*, „Journal of Internet Commerce”, 2010, vol. 9, doi:10.1080/15332861.2010.503850.
- Muniz A.M., O’Guinn, T., *Brand Community*, „Journal of Costumer Research”, 2001, vol. 27, <https://doi.org/10.1086/319618>.
- Paczka E., *Zmiana zachowań rynkowych pokolenia Z*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review”, red. M. Machaj, Wrocław 2020, 26(1).
- Rebelo C., Mehmood A., Marsden, T., *Co-created narratives and inclusive place branding: a socially responsible approach to residents’ participation and engagement*, „Sustainability Science”, 2020, vol. 15.
- Rudolf W., *Marketing terytorialny w ujęciu relacyjnym*, Łódź 2016.
- Stylidis D., *Exploring Resident-Tourist Interaction and its Impact on Tourists’ Destination Image*, „Journal of Travel Research”, 2020, vol. 61, doi:10.1177/00472875 20969861
- Wierzbński B. [i in.], *The Role of the Ecological Awareness and the Influence on Food Preferences in Shaping Pro-Ecological Behavior of Young Consumers*, „Agriculture”, 2021, vol. 11, <https://doi.org/10.3390/agriculture11040345>.
- Zenker S., Braun E., Petersen S., *Branding the destination versus the place: The effects of brand complexity and identification for residents and visitors*, „Tourism Management”, 2017, vol. 58.

The role of generation Z in co-creating a city’s brand (in the example of Rzeszów)

Abstract

This article presents the possibilities of Generation Z inhabitants' participation in creating and promoting the city brand, based on the example of Rzeszów. A thesis was proposed that the young residents, representatives of Generation Z, are the leading group of city stakeholders who contribute to promoting its values and city branding. Against the background of theoretical deliberations on the process of city branding, article presents the results of a survey conducted in 2023 among young residents of Rzeszów. The results allow for determining the degree to which young residents identify with the city and show the areas of their active participation in city branding. Research has shown that young people do not fully identify with their city and often lack confidence in their ability to influence its development. Therefore, it seems advisable to intensify image-building activities aimed at positioning Rzeszów as a perfect city for young people.

Keywords: city brand, Generation Z, inhabitants, participation, value co-creation

Artur Laska*

PROTOPIA JAKO NARRACJA I PRAKTYKA INNOWACYJNOŚCI MIEJSKIEJ W CZASACH KRYZYSÓW

Streszczenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie głównych założeń protopii, jako narracji i praktyki politycznej w skali miejskiej. Autor prezentuje argumenty wskazujące na potencjalną efektywność tej koncepcji wdrażania innowacji publicznych, od których dyfuzji zależy rozwiązanie nakładających się kryzysów miejskich, będących przejawem wyzwań globalnych. Zaproponowana interpretacja oparta jest na tzw. integralnej teorii polityki, ale odnosi się także do empirycznych przejawów zjawiska w realiach polskich.

Słowa kluczowe: protopia, polityka miejska, innowacyjność społeczna, innowacyjność publiczna, innowacje miejskie

Istnieje głęboko zakorzeniony mit, że ludzie z natury są samolubni, agresywni i szybko wpadają w panikę [...]. W rzeczywistości jest wręcz odwrotnie. To właśnie wtedy, gdy pojawia się kryzys – gdy spadają bomby lub nadchodzi powódź – my, ludzie, stajemy się najlepsi¹

Wstęp

Słowo „kryzys” pochodzi od starogreckiego *krisis* oraz czasowników *krino*, *krinein*, co dosłownie oznacza: „oddzielać”, „rozłączać” albo „odsiewać”. W biblijnej grece oznaczał sąd, chwilę prawdy i moment, w którym dokonuje się rozstrzygnięcia i zasadniczego wyboru. Owo składające się na kryzys decydowanie naznaczone miało być zmaganiem i walką pod presją czasu. Z tego względu Władysław Kopaliński określił

* Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, e-mail: artur.laska@ukw.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0046-8098.

¹ R. Bregman, *Homo sapiens. Ludzie są lepsi, niż myślisz*, Wrocław 2020, s. 21.

„kryzys” jako „okres przełomu, przesilenie i decydujący zwrot”². Choć wydaje się, że społeczeństwa europejskie mają aż za dużo okazji, aby w ostatnich latach przyzwyczać się do powszechnego użycia tego terminu, to jednak rzadziej zastanawiają się nad tym, czy faktycznie jakieś zasadnicze rozstrzygnięcia tym krytycznym momentom towarzyszą. Można wręcz odnieść wrażenie, że pomimo naglących problemów, żadne istotne wybory nie zostają dokonane i społeczeństwa ciągle podążają tą samą ścieżką. Być może rację ma więc Rutger Bregman, że „kryzys” nie jest właściwym terminem na określenie bieżącego stanu rzeczy, a znaleźliśmy się raczej w „śpiączce”. Słowo to również pochodzi ze starożytnej greki i oznacza „głęboki sen bez marzeń sennych”³. Wydaje się, że stanowi ono interesującą metaforę, gdyż dosadnie oddaje ów deficyt wyboru kierunku, w jakim należałoby podążać.

Zawarta w niniejszym artykule perspektywa traktuje kryzys nie tylko jako zagrożenie dla życia i dobrobytu, ale jako swoistą szansę na odrzucenie dysfunkcyjnych rozwiązań i zrozumienie, jak potrzebne jest przeorientowanie myślenia. W tym względzie przekonanie o fatalistycznej determinacji winno być zastąpione poczuciem realnego sprawstwa. Tu zaś niezbędne może okazać się przyjęcie odpowiedniej narracji, która przyniesie potencjał wyzwolenia z ignorancji i bierności – tak charakterystycznych dla wspomnianej „śpiączki”. W efekcie pozytywnym skutkiem kryzysów, z jakimi zmagają się dzisiaj społeczeństwa, może stać się zrozumienie tego, że klucz do nowych porządków jest gdzie indziej niż w kilku ostatnich fazach nowoczesności.

Uwzględniając te hipotetyczne założenia, celem artykułu będzie nie tyle ich bezpośrednie zweryfikowanie, ale zaprezentowanie głównych założeń protopii, jako narracji i praktyki politycznej w skali miejskiej, która stanowić może swoiste remedium na wspomniane deficyty. Autor przedstawi argumenty wskazujące na potencjalną efektywność tej koncepcji wdrażania innowacji publicznych, od których dyfuzji zależy rozwiązanie nakładających się kryzysów miejskich, będących przejawem wyzwań globalnych. Zaproponowana interpretacja oparta zostanie na tzw. integralnej teorii polityki⁴, ale odnosić się będzie także do empirycznych przejawów zjawiska w realiach polskich.

² W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2007, s. 317.

³ R. Bregman, *Utopia dla realistów. Recepta na idealny świat*, Warszawa 2018, s. 242–243.

⁴ Zob. szerzej: A. Laska, *Teoria polityki. Próba ujęcia integralnego*, Bydgoszcz 2017.

Protopia jako wizja radykalnego pragmatyzmu

Protopia stanowi dość ogólną platformę idei dla działań aktywistów i zawodowych polityków, których pomimo różnic światopoglądowych łączy próba podolania nawarstwiający się wyzwaniom globalnym, a przede wszystkim ich lokalnym przejawom. Jej siła tkwi w tym, że pobudza wyobraźnię, wyzwala zmianę myślenia i pozwala doświadczyć sensu współpracy, co z kolei stwarza szanse na przekroczenie barier blokujących realizację trudnych projektów. W budowanym na jej podstawie społeczeństwie dominują ludzie wolni od blokad utopii/dystopii, którzy wyzwalają potencjał aktywnego działania na rzecz poprawy życia, odczuwając efekty własnego sprawstwa.

Sam termin „protopia” wprowadzony został przez teoretyka technologii i futurystę Kevina Kelly'ego właśnie jako przeciwieństwo „dystopii”. Przedrostek „pro-” bierze się z takiego samego przyimka łacińskiego, oznaczającego: „przed”, „na przodzie”, „na korzyść w obronie” i powiązany jest także z ważnymi dla zrozumienia protopii pojęciami „proces” (*process*) i „progres” (*progress*). Na wizję protopii składa się narracja o transformacji, która nie mówi, że „wszystko będzie dobrze”, ale która zakłada ciągłe prototypowanie przyszłości oparte na konsekwentnym dążeniu tu i teraz do lepszego scenariusza rozwoju, co jednak nie chroni przed popełnianiem błędów. Efektem ma być stopniowa poprawa sytuacji, bez wysuwania pretensji do perfekcji ani do osiągnięcia punktu stabilności. Ma to być stan, który jest „lepszy niż dzisiaj i niż wczoraj, nawet jeśli jest chociaż trochę lepszy”⁵. Można stwierdzić, że jest to wizja dość radykalnego pragmatyzmu, postulującego przyrostowe zmiany, stopniowe usprawnienia, którym towarzyszą nowe problemy.

Protopia nie jest spójną, konceptualną całością, gdyż dopuszcza różnorodne rozwiązania i zakłada zaistnienie nieprzewidywalnych problemów i przeszkód, wobec których postuluje podejmowanie kolejnych działań. O ile więc utopia oparta jest na liniowej ścieżce zmierzania ku lepszej przyszłości, to protopia na nieliniowej ścieżce szerszego zakresu możliwości. Sposób myślenia oparty jest tu na chaotycznym atraktorze, który stanowi rozleglejszą mapę potencjalnych przyszłości, co powoduje, że tej finalnej przewidzieć nie można. Pozostając w perspektywie teorii chaosu, można stwierdzić, że nie jest to ciągłe doskonalenie społeczeństwa z roku na rok, ale doskonalenie jego „przestrzeni fazowej”, tj. przesunięcie faz, w które społeczeństwo może wejść w miarę rozwoju,

⁵ K. Kelly, *Protopia*, Kevin Kelly, <https://kk.org> (22.03.2023).

włączając pożądane i niepożądane fazy⁶. W efekcie protopijna praktyka uwzględnia różne warianty przyszłości i nie jest dążeniem do jednoznacznego celu, ale prowadzi do stanu ciągłego stawania się poprzez rozwiązywanie konkretnych problemów. Składają się na nią drobne interwencje – skromne i oszczędne innowacje (*juggad, frugal innovations*⁷) oparte na logice szukania małych, ale skutecznych rozwiązań. Jako takie stanowią one o wstępnym rozpoznaniu potencjałów i odpowiadają na pytanie, co można zrobić, żeby jutro było lepsze niż dziś⁸.

Podjęcie takie spójne jest z koncepcją Nassima Taleba, który udowadnia, że innowacje rzadko kiedy są owocem planowania. Sukces i skuteczna zmiana wymaga raczej, aby „jak najwięcej kombinować i maksymalnie wykorzystać potencjał czarnych łabędzi”⁹. W konsekwencji dochodzi do chaotycznego, ale łagodnego postępu, stanowiącego kumulację niewielkich korzyści, które przyrastają z upływem czasu. Choć nie ma w nich wielkiej obietnicy ani dramatyzmu, a tym samym nie są one też specjalnie ekscytujące, to ważne, aby pomimo towarzyszących im niepowodzeń, umieć je dostrzec. Jest to o tyle utrudnione, że dynamika ciągłego ruchu powoduje, że przestaje być on wyraźnie zauważalny, zaś jego efekty z reguły uwidaczniają się z perspektywy czasu¹⁰.

Projektowanie, testowanie i wdrażanie tzw. skromnych innowacji w praktyce oznacza niewielkie lokalne działania, które przecierają szlak szerszym trendom. Owe twórcze interwencje zakorzenione są w bieżącej sytuacji oraz zależne od dostępnych narzędzi. Nie zawsze oznaczają coś nowego i tworzenie od zera, ale koncentrują się również na ulepszeniu tego, co zastane. Prototypowanie rzeczywistości staje się w ten sposób ciągłym testowaniem idei. Rozwiązania rozpracowane w jednym miejscu rozprzestrzeniają się potem wirusowo. Jak to celnie zauważa Joanna Erbel, w Polsce stało się tak między innymi z budżetem obywatelskim zainicjowanym w Sopocie, panelami obywatelskimi w Gdańsku czy łódzkimi *woonerfami*, ale warunkiem powodzenia było tu swego rodzaju

⁶ H. Freinacht, *What's The Difference between Utopia, Eutopia, and Protopia?*, Medium, <https://medium.com> (23.08.2023).

⁷ T. Poskrobko, A. Zielińska, *Innowacje w krajach rozwijających się a zrównoważony rozwój [w:] Polityka ekologiczna a rozwój gospodarczy*, red. A. Graczyk, A. Cielchelska, Wrocław 2015, s. 284–292; M. Tomecki, *W kierunku innowacji społecznie użytecznych*, Pomorski Przegląd Gospodarczy, <https://ppg.ibngr.pl> (25.08.2023).

⁸ J. Erbel, *Wychylone w przyszłość. Jak zmienić świat na lepsze*, Kraków 2022, s. 65.

⁹ N.N. Taleb, *Czarny łabędź*, Poznań 2014, s. 22.

¹⁰ K. Kelly, *Nieuniknione. Jak inteligentne technologie zmienią naszą przyszłość?*, Warszawa 2017, s. 26–29.

„wychylenie w przyszłość” inicjatorów tych pomysłów¹¹. W praktyce oznaczało więc wyjście poza jeden z głównych mankamentów współczesności, czyli doraźne i krótkoterminowe działania, abstrahujące od długoterminowych skutków. Obok optymizmu, dyfuzja tych innowacji wymagała rezygnacji z tak powszechnego i miłego ubolewania na złe rozwiązania ustrojowe czy narzekania na specyfikę kulturową Polaków. W to miejsce pojawiła się natomiast twórcza wyobraźnia, ale i wiara w możliwość pozytywnej zmiany „tu i teraz”. Nawet jeśli jej efekty są niewielkie, to przekonują o możliwości bieżącego i twórczego kreowania otoczenia w dynamicznym procesie jego ciągłego stawania się. Wartością dodaną takiego podejścia staje się wyzwolenie poczucia sprawczości i towarzyszącej temu energii, czyli dokładnie tego, co jest największym deficytem myślenia utopijnego/dystopijnego. Stanowi to efekt stopniowego pokonywania różnorodnych ograniczeń oraz doświadczania rezultatów pozytywnej zmiany. Energia ta jest z kolei zasobem niezbędnym dla faktycznego skonfrontowania się i ewentualnego rozstrzygnięcia sytuacji kryzysowej¹².

Protopia jako alternatywa dla politycznej narracji utopii/dystopii

Protopia jest atrakcyjną wizją transformacji społeczeństw pogrążonych kryzysami między innymi dlatego, że unika pułapki myślenia utopijnego/dystopijnego. W tym kontekście przypomina też o zasadniczym znaczeniu narracji w stymulowaniu zmiany politycznej. Warto więc podkreślić, że zależność między działaniem a rezultatem w polityce ma charakter nie czysto techniczny, lecz przede wszystkim kulturowy, a swoistym pośrednikiem stają się tu narracje, składające się na wizje ładu i porządku społecznego. Mobilizacja i budowa wokół nich koalicji wymaga poruszenia argumentów instytucjonalnych, ale także kwestii społecznych i aksjologicznych. Polityka bez wizji staje się co najwyżej technokracją i ogranicza się do bieżącego zarządzania problemami. Skuteczne rządzenie wymaga zaś ciągłego odkrywania, uszczegółowiania oraz wyrażania znaczenia, a także wspólnych koncepcji doświadczenia, wartości i natury istnienia. Z reguły przyjmuje to charakter dyskursywny, a faktycznym twórczym stają się tu narracje i zawarte w nich argumentacje¹³. Przekonujący i stabilny

¹¹ J. Erbel, *op.cit.*, s. 50–51.

¹² *Ibidem*.

¹³ G. Majone, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Warszawa 2004, s. 111.

porządek interpretacyjny, stanowiący swoiste ramy reżimu politycznego, determinuje oraz jest determinowany przez wytwory wspólnej kultury i w ten sposób stanowić może odniesienie dla skutecznego działania, kontroli oraz innowacji w sferze publicznej¹⁴. Na takim fundamencie powstać może przekonanie o sensowności organizacji życia zbiorowego, łączące rutynowe wydarzenia z przekonaniem o naturze rzeczy. Ma ono zasadnicze znaczenie dla poczucia prawomocności związku politycznego oraz ludzi sprawujących w nim władzę.

Narrację polityczną zdefiniować można więc jako pewną treść zawierającą informacje i oceny wybranych wydarzeń oraz aktorów politycznych, których działania dynamicznie zmieniają rzeczywistość wyrażoną przez daną opowieść w taki sposób, aby narzucić ramy jej interpretacji i zaproponować jej zrozumienie. Podstawową funkcją takiego obramowania jest perswazja, integracja oraz mobilizacja zasobów politycznych¹⁵. Kreacja i wybór narracji zależą przede wszystkim od oczekiwań dotyczących skutków projektowanych działań podmiotu. Istotne są także uwarunkowania, w jakich się on znajduje. Znaczenie jest tutaj organizowane w taki sposób, aby wpływało na dokonywane wybory, zaś ich uzasadnienie odwołuje się do wartości oraz arbitralnie definiowanego interesu publicznego.

Funkcje narracji w procesie politycznym łączą się z rolą przywódców. Ich zadaniem jest nie tylko znajdowanie rozwiązań przy danych ograniczeniach, lecz także przesuwanie granic tego, co w polityce jest możliwe. Ma to szczególne znaczenie właśnie w sytuacjach kryzysowych, gdy poziom legitymizacji jest stosunkowo niski. Narracyjność polityki powoduje, że nie wystarczy jedynie odwaga podjęcia trudnych decyzji, ale równie ważne jest przekonanie do nich określonych grup. Przełom i rozstrzygnięcie stają się często możliwe dopiero wówczas, gdy opinię publiczną przekona się do nowych idei, a więc wtedy, kiedy się je społeczeństwu właściwie „opowie”. Koncepcje takie stają jednak przed olbrzymimi przeszkodami intelektualnymi i instytucjonalnymi, dlatego towarzyszyć im musi adekwatna i odważna perswazja¹⁶.

W tym kontekście jedną z najgroźniejszych pułapek utknięcia w nierozwiązanych i nakładających się kryzysach jest popadnięcie w myślenie

¹⁴ J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005, s. 63–65; A. Kaszukur, *Uwarunkowania dyfuzji i-votingu jako innowacji publicznej*, „Świat Idei i Polityki”, 2018, nr 17, s. 274–277.

¹⁵ J.H. Kolodziej, *Narratologia w badaniach komunikacji politycznej: metodologiczne przymiarki*, „Społeczeństwo i Polityka”, 2017, nr 1, s. 30.

¹⁶ G. Majone, *op.cit.*, s. 48–61; A. Kampka, *Perswazja w języku polityki*, Warszawa 2009, s. 20–21. Zob. szerzej: A. Laska, *Narracyjność teorii jako implikacja specyfiki przedmiotu badań politologicznych*, „Społeczeństwo i Polityka”, 2020, nr 4, s. 29–49.

utopijne lub dystopijne. Przeskakiwanie między jednym a drugim stanowi znak rozpoznawczy kondycji emocjonalnej współczesnych społeczeństw, skrętnie wykorzystywanym przez partie i polityków. Myślenie utopijne pogrąża w naiwnie optymistycznej stagnacji bądź prowadzi do fundamentalizmu politycznego. Mistyfikacja, ale i niedemokratyczność obu tych implikacji pociągają za sobą liczne patologie społeczne. Równie groźne, a jednocześnie dzisiaj raczej częstsze, jest osadzenie się w wizji dystopijnej oraz powtarzającym się tu schemacie cierpienia. W tym zaś względzie swoisty trening apokaliptycznej wyobraźni obywatele społeczeństw zachodnich przechodzą już od dzieciństwa, karmieni popkulturowymi wizjami zagłady. Mimo że są przerażające, to paradoksalnie, jak każdy oswojony schemat, poprzez swoją powtarzalność tworzą poczucie bezpieczeństwa. W efekcie zainteresowanie przyszłością zagospodarowywane zostaje wizją bezalternatywnej zagłady i przestaje mieć znaczenie, co zostanie zrobione, bo i tak postapokaliptyczny świat staje się nieuchronny.

Tymczasem pandemia Covid-19 udowodniła, że zarówno wyrok fatalistycznej determinacji, ale także meliorystyczne i utopijne przekonanie o tym, że „wszystko będzie dobrze” – mają się nijak do faktów. Z jednej strony, stanowiła ostrzeżenie przed biernością w rozwiązywaniu nagłych problemów, które mogą przyjąć skalę globalną, a z drugiej, pokazała, że społeczeństwa są w stanie zareagować adekwatnie i skutecznie. Wyciągnięcie z niej odpowiedniej lekcji wymaga dzisiaj przyjrzenia się podejmowanym strategiom działania, które ostatecznie przyniosły spodziewane efekty. W tym zaś kontekście pandemia, przyspieszając wielowymiarowe zmiany społeczne, wskazała, co podkreśla między innymi Rafał Matyja, że w czasach kryzysów łatwiej i efektywniej projektować je „na poziomie widocznego miasta niż trudnego do wyobrażenia państwa”¹⁷. Choć zagrożenie miało tu charakter powszechny i w zasadzie totalny, to reakcje na nie były dość różnorodne, i to nie tyle instytucje państwowe je inicjowały, ale robiły to raczej lokalne społeczności, samorządy i wspólnoty sąsiedzkie. Okazało się, że kryzysowa rzeczywistość jest na tyle złożona, że trudno o jakiegokolwiek uniwersalne rozwiązania wywoływanych przez nią problemów¹⁸. Bezpieczeństwo, czyli podstawowe dobro publiczne dystrybuowane za pomocą mechanizmów polityki, ujawniło się właśnie na poziomie lokalnym. W efekcie polityczna ranga samej lokalności istotnie wzrosła, gdyż okazało się, że to tutaj budować można odporność na konkretne przejawy problemów globalnych. Stanowiło to swoistą zachętę do zmiany perspektywy, tzn.

¹⁷ R. Matyja, *Miasta mogą być inne*, Dwutygodnik, 2021, wyd. 319, <https://www.dwutygodnik.com> (27.03.2023).

¹⁸ J. Erbel, *op.cit.*, s. 17 i 24.

uznania, że choć rządy centralne w znaczącej mierze są administratorami systemów infrastruktury i finansów publicznych, to ich wpływ na efekty działania podległych sobie instytucji ulega istotnym ograniczeniom. Obecne wyzwania są po prostu nazbyt złożone, aby zadziałała tu wszechobecna i ociążała machina państwowa. Możliwości dokonania efektywnej zmiany i wdrażania skutecznych innowacji istnieją raczej poziom niżej i poziom wyżej: w mieście oraz w ponadnarodowych strukturach. Silną barierę w przestawieniu się na takie myślenie stanowi jednak imaginarium historyczne, a w zasadzie tkwiące w nim wyobrażenie o dziejowym sprawstwie. Społeczeństwa przywykły bowiem do świata, w którym głównym sprawcą i kluczowym podmiotem historii jest państwo, zredukowane zresztą do rządu oraz podległych mu agend.

Zarówno więc naiwność utopii, dystopijny fatalizm, ale także złudne przekonanie o państwowym sprawstwie, potrafią skutecznie opierać się faktom. W efekcie, jak to celnie podkreśla Rob Hopkins: „negatywne wizje potrafią stać się murem, który oddziela nas od alternatywnych scenariuszy i umiejętności wyobrażenia sobie oraz, następnie, stworzenia lepszej przyszłości, takiej, w której kompetentnie i odważnie rozwiązaliśmy nasze problemy”¹⁹. To właśnie owo wyobrażenie staje się dzisiaj zasadniczym deficytem, z reguły dość bezmyślnie redukowanym przez historyczne ograniczenia bądź utopijne/dystopijne pomysły. Tymczasem warunkiem skutecznej pracy nad przyszłością jest odpowiedź na pytanie: co jest pożądane i jednocześnie możliwe – a więc zaproponowanie protopijnej narracji, która uwzględniłaby wspomniane doświadczenie politycznego sprawstwa w lokalnej skali. Bez pozytywnej opowieści o zmianie i lepszym świecie, pokazującej jedną z dróg rozwoju, trudno będzie stawić czoła jakimkolwiek wyzwaniom. Jest to ćwiczenie umysłu tak, aby koncentrował się na szukaniu przejawów pożądanego i możliwego świata. Oprócz wyobraźni potrzebny jest także język. Wszystko po to, aby opowieść kształtowała zachowania niosące ze sobą konsekwencje adaptacyjne.

W tym zaś kontekście nie tylko doświadczenie pandemii zwraca uwagę na współczesną politykę miejską. Miasto nadal bowiem stanowi jedną z najistotniejszych form związku politycznego, w którym zachodzą mechanizmy metaregulacji przyjmujące często postać władczą. Odbywa się to poprzez instytucjonalną strukturę, umożliwiającą zastosowanie legalnego przymusu i/lub perswazji w celu realizacji określonych zadań²⁰. Te ostatnie składają się na procesy kreacji, ochrony i dystrybucji

¹⁹ R. Hopkins, *From What is to what if*, White River Junction 2019, s. 110.

²⁰ Warto zaznaczyć, że współczesne miasta w przeciwieństwie do państw nie są związkami politycznymi dysponującymi wyłącznością stosowania wspomnianego przymusu i perswazji. Na oddziaływanie władztwa miejskiego nakłada się bowiem władza

dóbr publicznych i zasobów wspólnych. W ich obrębie możliwe jest wyróżnienie dziedzin oddziaływania miasta, jako związku politycznego, a tym samym podstawowych funkcji, jakie ono pełni. Choć oczywiście trudno tu mówić o jednolitej skali działania, gdyż pod terminem „miasto” kryją się zarówno wielkie aglomeracje, jak i małe miasteczka, to poprzez wspomniane funkcje w obu tych perspektywach ujawnia się potencjał budowania lokalnej odporności. Także tutaj istotne okazują się wspomniane wyobrażenia społeczne, które kształtują nie tylko mniej lub bardziej rozbudowaną tkankę urbanistyczną, ale przede wszystkim swoistą wizję miasta. O jego bieżącym projektowaniu i ewoluowaniu decydują bowiem marzenia, metafory, gusta i preferencje. W efekcie powstają tu nowe wizje, projekty i właśnie idee. Przykładem tych ostatnich są koncepcje *Smart City 3.0*²¹, *zielonego miasta*, *eco-miasta* czy *miasta-ogrodu*²², *zrównoważonego miasta*²³, *slow city*²⁴ i *resilient city*²⁵. Wszystkie stanowią odpowiedź na bieżące problemy miejskie wynikające z ich gwałtownego rozwoju, a także te będące efektem wyzwań globalnych. To one determinują myślenie o życiu społecznym i jednostkowym mieszczan, a co za tym idzie – dotyczą także porządku instytucjonalnego, procesów ekonomicznych, jak również budowania jakości życia poprzez ochronę zdrowia czy utrzymanie ładu i bezpieczeństwa. O ile wspomniane koncepcje wyraźnie określają docelowy obraz miasta, o tyle protopia stanowi propozycję uchwycenia jego procesualnej i nie w pełni przewidywalnej dynamiki. W ten sposób okazuje się dość oryginalną odpowiedzią na scenariusze, jakie niosą ze sobą wyzwania XXI wieku.

Protopia jako praktyka innowacyjności miejskiej

Praktyka protopii, jako aktywnej odpowiedzi na współczesne wyzwania i kryzysy miejskie, ujawniła się u początków konsolidowania się ruchów miejskich w Polsce. Przede wszystkim związana była z wdroże-

państwowa, która organizuje życie społeczeństw w szerszych granicach terytorialnych. W zależności od typu systemu politycznego relacje pomiędzy tymi dwiema przestrzelniami politycznego oddziaływania układają się bardzo różnie.

²¹ Zob. szerzej: B. Cohen, *The 3 Generations Of Smart Cities*, Fast Company, <https://www.fastcompany.com> (16.08.2023).

²² Zob. szerzej: E. Howard, *Miasta-ogrody jutra*, Warszawa 2015.

²³ Zob. szerzej: M. Jenks, C. Jones, *Dimensions of the Sustainable City*, Oxford 2010; W.J. Mitchell, F. Casalegno, *Connected Sustainable Cities*, Cambridge 2008.

²⁴ Zob. szerzej: H. Mayer, P.L. Knox, *Slow Cities: Sustainable Places in a Fast World*, „Journal of Urban Design”, 2006, vol. 28, no. 4.

²⁵ Zob. szerzej: L. Boshier, N. Coaffee, *Editorial: International Perspective on Urban Resilience*, „Urban Design and Planning”, 2008, no. 161, iss. DP4.

niem tzw. narracji konkretnej, określającej warunki, których spełnienie pozwolić miało na efektywne współdziałanie na gruncie miejskim osób różniących się światopoglądowo. Z tego względu nie wychodziła ona z generalnych rozstrzygnięć o świecie, człowieku i społeczeństwie, tylko odnosiła się do konkretnych sytuacji, faktów, miejsc, problemów w mieście, które wymagają interwencji. Celem była tu zmiana jako taka, której punktem wyjścia jest konkret i empirycznie potwierdzona dysfunkcjonalność w sferze publicznej, a nie głęboka i rewolucyjna korekta całego systemu. Na dużym poziomie ogólności deklarowano tu oparcie się co najwyżej na aksjologii sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju miasta jako miasta europejskiego, tradycji praw i wolności człowieka i obywatela, a także europejskiej demokracji. Podczas konstytuowania się ruchów miejskich podejście takie pozwoliło na współpracę aktywistów związanych z różnymi środowiskami politycznymi. W ramach wspomnianej aksjologii połączyła ich chęć stopniowego reformowania rzeczywistości na zasadzie aktywnej partycypacji różnych form demokracji bezpośredniej i rzeczywistego współdecydowania o mieście²⁶.

Innym przykładem wdrożenia zasad protopii jest wykorzystywanie narzędzi tzw. zwinnego zarządzania (*agile management*) w rozwoju lokalnym²⁷, w tym także w miastach. Jest to w zasadzie „protopia w działaniu”, będąca bezpośrednią odpowiedzią na potrzebę realizacji projektów w warunkach zwiększonej niepewności. Podstawowymi zasadami realizowanego tu podejścia są: wydajność, zdolności adaptacyjne i współpraca, ale także upraszczanie, co przybliżyłoby metodykę do zasad „odchudzonego” myślenia, opartego na elastyczności i prostocie. W rezultacie realizowany projekt koncentruje się na elementach przydatności efektu końcowego oraz na bieżącym modyfikowaniu priorytetów w realizacji²⁸. Wdrażaną zmianę rozbija się tu na małe, zarządzane jednostki działania, co umożliwia ciągłe obserwowanie, uczenie się oraz dostosowywanie działań w dwóch horyzontach czasowych – długoterminowego efektu oraz krótkoterminowych wyzwań. Po każdym cyklu wypracowana zostaje skończona, satysfakcjonująca całość – mikrorozwiązanie. Realizowany w ten sposób plan jest bardziej modyfikowaną spekulacją przyszłości niż szczegółowym jej przewidywaniem. Odpowiada jej iteracyjny

²⁶ L. Mergler, *Narracja konkretna i polityczność ruchów miejskich*, Kongres Ruchów Miejskich, <https://kongresruchowmiejskich.pl> (24.03.2023).

²⁷ Zob. szerzej: L. Pacholski, J. Kalkowska, *Ergonomiczne i zwinnościowe uwarunkowania lokalnych inicjatyw rozwojowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej”, 2016, nr 71, Organizacja i zarządzanie, s. 107–114.

²⁸ R. Pichler, S. Schulze, *Book Reviews: Agile Project Management: Creating Innovative Products by Jim Highsmith, and Agile Project Management with Scrum by Ken Schwaber*, „Journal of Product Innovation Management”, 2005, no. 22, s. 371–373.

proces ciągłego prototypowania, testowania i modyfikowania rozwiązań oraz związany z tym dialog między kreatorami, a także z odbiorcami/użytkownikami. W efekcie chaos i niepewność stają się tu akceptowalną normą²⁹.

W ostatnich latach w kilku polskich miastach popularnością cieszą się tzw. Urban Laby, które także można uznać za formę zastosowania podejścia protopijnego. Ich zadaniem jest stymulowanie współpracy rządzących i zarządzających miastem z przedsiębiorstwami, podmiotami naukowymi, organizacjami pozarządowymi, ale także chętnymi i aktywnymi obywatelami, którzy niekoniecznie są zrzeszeni³⁰. Urban Lab odnosi się do konkretnego miejsca w przestrzeni miasta oraz innowacyjnego środowiska, w którym dochodzi do projektowania, testowania, wdrażania i monitorowania działań służących mieszkańcom miast. Jest to miejsce bieżących spotkań, konsultacji i negocjacji w celu sieciowego diagnozowania problemów i tworzenia ich rozwiązań. Systematyczność wzajemnych kontaktów pozwala na elastyczne reagowanie na zmianę sytuacji i sprawne adaptowanie się do nowych uwarunkowań. Niezbędna jest tu jednak otwartość i wola polityczna, bez której Urban Lab staje się jedynie forum dyskusji, a nie skuteczną formą wdrażania zmian. Doświadczenia rzeszowskiego czy gdyńskiego Urban Labu pokazują jednak, że w Polsce pojawiają się już decyzje otwarcia na te dość innowacyjne metody rządzenia i zarządzania³¹. Jeśli zaś ich skuteczność oceniać przez pryzmat założeń protopii, okazuje się, że mogą one efektywnie stymulować dyfuzję skromnych/oszczędnych innowacji miejskich.

Realizacja założeń „narracji konkretnej”, zwinnego zarządzania, a także praktyka Urban Lab-ów pozwala na stopniowe przekształcanie współczesnych miast w protopie, jako przestrzenie znajdujące się pomiędzy aktualnymi możliwościami społeczno-technologicznymi kon-

²⁹ Zob. szerzej: M. Szymankiewicz, P. Kuźbik, *Zarządzanie organizacją z perspektywy metodologicznej. Wybrane zagadnienia*, Łódź 2014, s. 166–167; T. Koczyński, *Rola i kompetencje kierownika projektu w zwinym zarządzaniu projektami na tle tradycyjnego podejścia do zarządzania projektami*, „Studia Oeconomica Posnaniensa”, 2014, vol. 2, nr 9, s. 101–114; H. Soroka-Potrzebna, *Zarządzanie projektami – podejście tradycyjne czy zwinne?*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie”, 2019, s. 93–94.

³⁰ Wymiar tego rodzaju relacji odzwierciedla model *Quadruple Helix* ukierunkowany na tworzenie warunków dla optymalnej współpracy użytkowników zaangażowanych w proces tworzenia innowacji, a więc władzy publicznej, uniwersytetów, przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego. Zob. szerzej: E.G. Carayannis D.F.J. Campbell, *‘Mode 3’ and ‘Quadruple Helix’: Toward a 21st century fractal ecoinnovation system*, „Journal of Technology Management”, 2009, vol. 46, no. 3/4, s. 201–227.

³¹ A. Kaszkur, *Urban Lab as a Tool for Joint Management in Cities*, „Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny”, 2020, nr 8, s. 37–43.

kretnego miejsca i czasu a wizjami przyszłości. Ich skala, a w przypadku większych aglomeracji – wymiar dzielnicy, pozwala testować rozwiązania, a następnie, przez wdrożenie ich na większą skalę – dokonywać realnej zmiany. Docelowym efektem, a w zasadzie procesem staje się „miasto odporne”, oparte na ekosystemach współpracy i wzajemności różnorodnych podmiotów. Jego elastyczność wynika z wysokiego poziomu adaptowalności, ale także kreatywnej zmiany oraz jednoczesnego uruchomienia zasobów publicznych, społecznych, jak i komercyjnych. W ten sposób protopia miejska niesie ze sobą potencjał koordynacji wspólnego kierunku działań dla podmiotów, które uczestniczą w tej samej transformacji społecznej, ale w różnych sektorach, takich jak technologia, sztuka, nauka, biznes, polityka czy środowisko naturalne³². Oprócz oddolnej partycypacji jej znakiem rozpoznawczym staje się wysoki poziom innowacyjności publicznej, sprowadzony jednak do skali bliskiej konkretnym grupom odbiorców – użytkowników miasta. W efekcie miejsce obezwładniającej i często paraliżującej „wielkiej wizji” – tak charakterystycznej dla utopii/dystopii – zajmuje tu skromna, ale systematyczna zmiana, budująca poczucie sprawstwa i zaufanie społeczne.

Zakończenie

W obliczu współczesnych wyzwań globalnych oraz wynikających z nich kryzysów poza wizjami lepszej przyszłości potrzebne stają się także opowieści o trudnych procesach ich inkubacji. Powinny one uwzględniać fakt, że miary sukcesu społeczeństwa są zmienne w czasie, a zatem wektory tego, co uważa się za poprawę, również podlegają modyfikacjom. Ma to szczególne znaczenie w kontekście obserwowanej dynamiki zjawisk i procesów. Z tego względu siłą protopii jest osadzenie jej na logice wieloperspektywizmu, co powoduje, że przyjmować może ona różnorodną postać i tworzyć skomplikowaną mozaikę potencjalnych scenariuszy przyszłości. Ujawnia się tu wyraźna specyfika polityki, która nie jest sferą „czystego rozumu” ani „głosu ludu”, ale sztuką wyboru, umożliwiającego postępowanie przełamujące konflikty oraz zapewniające przynajmniej tymczasowy ład i bezpieczeństwo. Jego poszukiwanie wymaga pluralizmu i otwartej sfery artykułowania alternatywnych narracji, gdyż kwestie wymagające politycznej interwencji mają z reguły wiele możliwych rozwiązań. Bez względu na to, czy ich rozstrzygnięcie będzie przejawem hegemonicznej i arbitralnej ingerencji podmiotu władczego, czy też efektem porozumienia bądź kompromisu, to żadna z tych reakcji nie będzie w pełni doskonała.

³² H. Freinacht, *op.cit.*

Ograniczenia politycznej sterowności wynikają dzisiaj z deficytu społecznej wyobraźni, ale i braku odporności na porażki i kryzysy. Choć dominująca w kręgu zachodnim kultura edukacyjna nawołuje do kreatywności i innowacyjności, to w swym organizacyjnym i wychowawczym wymiarze piętnuje często porażkę i eliminuje możliwości niepowodzenia. Tymczasem granice intencjonalnego wywierania wpływu na rzeczywistość z reguły są dość ograniczone. Nie ma też rozwiązań uniwersalnych i ponadczasowych. Te skuteczne dzisiaj zostają podważone w przyszłości w odniesieniu do zjawisk, które się dopiero pojawią. I to właśnie w tym kontekście ujawnia się wartość protopii jako narracji i praktyki innowacyjności miejskiej, która stanowić może remedium na wspomniane deficyty. Doświadczenia pandemii oraz dotychczasowe praktyki protopii miejskich wskazują, że może to być skuteczny fundament dla wdrażania innowacji, od których dyfuzji zależy podołanie kryzysom i ukierunkowanie przynajmniej częściowo sterowalnych procesów rozwoju.

Bibliografia

- Bosher L., Coaffee N., *Editorial: International Perspective on Urban Resilience*, „Urban Design and Planning” 2008, no. 161, iss. DP4.
- Bregman R., *Homo sapiens. Ludzie są lepsi, niż myślisz*, Wrocław 2020.
- Bregman R., *Utopia dla realistów. Recepta na idealny świat*, Warszawa 2018.
- Carayannis E.G., Campbell D.F.J., ‘Mode 3’ and ‘Quadruple Helix’: Toward a 21st century fractal ecoinnovation system, „Journal of Technology Management”, 2009, vol. 46, no. 3/4.
- Cohen B., *The 3 Generations Of Smart Cities*, Fast Company, <https://www.fastcompany.com> (16.09.2019).
- Erbel J., *Wychylone w przeszłość. Jak zmienić świat na lepsze*, Kraków 2022.
- Freinacht H., *What’s The Difference between Utopia, Eutopia, and Protopia?*, Medium, <https://medium.com> (23.08.2023).
- Highsmith, and *Agile Project Management with Scrum by Ken Schwaber*, „Journal of Product Innovation Management” 2005, no. 22.
- Hopkins R., *From What is to what if*, White River Junction 2019.
- Howard E., *Miasta-ogrody jutra*, Warszawa 2015.
- Jenks M., Jones C., *Dimensions of the Sustainable City*, Oxford 2010.
- Kampka A., *Perswazja w języku polityki*, Warszawa 2009.
- Kaszukur A., *Urban Lab as a Tool for Joint Management in Cities*, „Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny”, 2020, nr 8.
- Kaszukur A., *Uwarunkowania dyfuzji i-votingu jako innowacji publicznej*, „Świat Idei i Polityki”, 2018, nr 17.
- Kelly K., *Nieuniknione. Jak inteligentne technologie zmienią naszą przyszłość?*, Warszawa 2017.
- Kelly K., *Protopia*, Kevin Kelly, <https://kk.org> (22.03.2023).
- Kołodziej J.H., *Narratologia w badaniach komunikacji politycznej: metodologiczne przymiarki*, „Społeczeństwo i Polityka”, 2017, nr 1.

- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2007.
- Kopczyński T., *Rola i kompetencje kierownika projektu w zwinnym zarządzaniu projektami na tle tradycyjnego podejścia do zarządzania projektami*, „Studia Oeconomica Posnaniensa” 2014, vol. 2, nr 9.
- Laska A., *Narracyjność teorii jako implikacja specyfiki przedmiotu badań politologicznych*, „Społeczeństwo i Polityka”, 2020, nr 4.
- Laska A., *Teoria polityki. Próba ujęcia integralnego*, Bydgoszcz 2017.
- Majone G., *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Warszawa 2004.
- March J.G., Olsen J.P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005.
- Matyja R., *Miasta mogą być inne*, Dwutygodnik, 2021, wyd. 319, <https://www.dwutygodnik.com> (27.03.2023).
- Mayer H., Knox P.L., *Slow Cities: Sustainable Places in a Fast World*, „Journal of Urban Design”, London 2006, vol. 28, no. 4.
- Mergler L., *Narracja konkretna i polityczność ruchów miejskich*, Kongres Ruchów Miejskich, <https://kongresruchowmiejskich.pl> (24.03.2023).
- Mitchell W.J., Casalegno F., *Connected Sustainable Cities*, Cambridge 2008.
- Pacholski L., Kałkowska J., *Ergonomiczne i zwinnościowe uwarunkowania lokalnych inicjatyw rozwojowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej”, 2016, nr 71, Organizacja i zarządzanie.
- Poskrobko T., Zielińska A., *Innowacje w krajach rozwijających się a zrównoważony rozwój [w:] Polityka ekologiczna a rozwój gospodarczy*, red. A. Graczyk, A. Ciechelska, Wrocław 2015.
- Soroka-Potrzebna H., *Zarządzanie projektami – podejście tradycyjne czy zwinne?*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2019, nr 1.
- Szymankiewicz M., Kuźbik P., *Zarządzanie organizacją z perspektywy metodologicznej. Wybrane zagadnienia*, Łódź 2014.
- Taleb N.N., *Czarny łabędź*, Poznań 2014.
- Tomecki M., *W kierunku innowacji społecznie użytecznych*, Pomorski Przegląd Gospodarczy, <https://ppg.ibngr.pl> (25.08.2023).

Protopia as a narrative and practice of urban innovation in times of crises

Abstract

The aim of the article is to present the main assumptions of protopia as a narrative and political practice on an urban scale. The author presents arguments pointing to the potential effectiveness of this concept of implementing public innovations, the diffusion of which determines the solution to overlapping urban crises, which are a manifestation of global challenges. The proposed interpretation is based on the integral theory of politics, but also refers to the empirical manifestations of the phenomenon in Polish reality.

Keywords: protopia, urban policy, social innovation, public innovation, urban innovation

Mira Malczyńska-Biały*

PRAWA KONSUMENTA W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Podstawowym celem artykułu jest analiza znaczenia praw konsumenta oraz ich miejsca w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W artykule przybliżono pojęcie praw konsumenta oraz ich ochrony. Wskazano na genezę oraz kategorię praw konsumenta. Dokonano charakterystyki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako podmiotu ochrony praw konsumentów. Dokonano analizy oraz wskazano na konkretne przykłady orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kontekście określonych płaszczyzn praw konsumentów.

Słowa kluczowe: konsument, ochrona konsumentów, prawa konsumentów, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Unia Europejska

Wstęp

Podstawowym celem artykułu jest analiza znaczenia praw konsumenta oraz ich miejsca w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W artykule przybliżono pojęcie praw konsumenta oraz ich ochrony. W kontekście kształtowania standardów prawnych ochrony konsumentów nadrzędną rolę odgrywa orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Podstawową kompetencją tego podmiotu jest dokonywanie wykładni prawa unijnego, w tym konsumenckiego, oraz zapewnienie jego stosowania w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. Rozstrzyga również spory prawne między rządami państw UE a jej instytucjami.

Autorka postawiła następujące pytania badawcze: Jakie są kategorie praw konsumenta? Który międzynarodowy organ sądowiczy ma najbogatsze orzecznictwo w obszarze praw konsumenta? Artykuł opiera się na analizie hipotez badawczych. Po pierwsze, na przełomie XX i XXI wieku

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

w Europie nastąpił intensywny rozwój praw konsumenta związany z rozwojem społeczeństwa konsumpcyjnego oraz rynku globalnego. Dlatego istniała potrzeba ochrony praw konsumentów w prawodawstwie Unii Europejskiej. Po drugie, spośród wszystkich sądów międzynarodowych najbogatsze orzecznictwo w obszarze praw konsumentów ma Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu. W celu odpowiedzi na pytania i zweryfikowanie założonych hipotez autorka zastosowała szereg metod badawczych charakterystycznych dla nauk społecznych. Metoda instytucjonalno-prawna pozwoliła przeanalizować szereg aktów prawnych i dokumentów pod kątem ochrony praw konsumenta. Metoda komparatystyczna znalazła zastosowanie w porównaniu wybranych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Analiza makrosystemowa pozwoliła na przeanalizowanie systemu ochrony oraz kategorii praw konsumenta.

Analizowaną przez autorkę problematykę podejmowali Sinai Deutch i Iris Benöhr. Deutch jest zdania, że w ciągu kilkudziesięciu lat doświadczyliśmy znacznego wzrostu handlu międzynarodowego i rozwoju nowoczesnych technologii, co doprowadziło do większego wyboru dla konsumentów, ale konsekwencją były nowe zagrożenia i rosnąca siła dużych korporacji. Wynikiem tego było opracowanie prawa konsumencijskiego w celu zapewnienia ochrony i przejrzystości na rynku. W sytuacji, gdy handel stał się międzynarodowy, problem niebezpiecznych towarów i wadliwych produktów nie jest już kwestią czysto krajową, więc spójne standardy ochrony konsumentów muszą być opracowane na poziomie międzynarodowym¹. Benöhr uważa, że prawa konsumenta mogą być uważane za prawa uniwersalne. Po pierwsze, rosnące międzynarodowe uznanie praw konsumentów i standardów bezpieczeństwa w aktach prawa międzynarodowego pokazuje powszechną akceptację takich praw. Prawa te mają również zastosowanie do wszystkich osób, ponieważ każdy jest konsumentem. Po drugie, prawa konsumentów do bezpiecznych produktów i dostęp do sprawiedliwych sądów są przyznawane w celu zachowania godności ludzkiej i dobrobytu².

Kategorie praw konsumenta

Prawa konsumenta po raz pierwszy skategoryzował 15 marca 1962 roku w *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest*³

¹ S. Deutch, *Are Consumer Rights Human Rights?*, "Osgoode Hall Law Journal", 1994, nr 23, s. 538–578.

² I. Benöhr, *EU Consumer Law and Human Rights*, Oxford 2013, s. 46.

³ J.F. Kennedy, *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest*, The American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu> (20.07.2020).

prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki John Fitzgerald Kennedy. Wypowiadając znamienne słowa *consumers include us all*, prezydent wskazał, że konsumenci są największą ekonomiczną grupą w gospodarce państwa, mającą wpływ na prawie każdą publiczną i prywatną ekonomiczną decyzję. Wskazał na cztery kategorie praw konsumenta. Zaliczył do nich: *the right to safety, the right to be informed, the right to choose* oraz *the right to be heard*. Do czterech głównych kategorii praw konsumenta w latach 70. XX wieku Esther Peterson w artykule *Consumerism as a retailer's asset*⁴ dodała piątą: *the right to recourse and redress*. George Day i David A. Aaker do głównych praw konsumenta zaliczyli również *Protection against clear cut abuses* mającą na celu przeciwdziałanie niebezpiecznym dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumenta oszustwom przedsiębiorców jako *dark side of marketplace*. Wskazali ponadto na prawo do *provision of unadequate information*, które służyło ochronie ekonomicznych interesów konsumenta⁵.

Określone w orędziu Kennedy'ego prawa konsumenta tworzyły również bazę dla organizacji międzynarodowych do dalszego kształtowania ustawodawstwa konsumenckiego. International Labour Organization (ILO) w 1975 roku rozszerzyła wskazane przez prezydenta cztery prawa konsumenta, dodając piątą *the right to representation and participation*. Miało ono gwarantować konsumentom odpowiednią reprezentację oraz uczestnictwo w pracach podmiotów biorących udział w tworzeniu polityki konsumenckiej⁶. Efektem dalszego rozwoju praw konsumenta na płaszczyźnie międzynarodowej była przyjęta na 39 sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, a uchwalona 16 kwietnia 1985 roku *Rezolucja w sprawie ochrony konsumentów*⁷. Wytyczne Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie ochrony konsumentów są cennym zbiorem zasad, które określają główne cechy skutecznego prawodawstwa w zakresie ochrony konsumentów, instytucji egzekwowania prawa i systemów dochodzenia roszczeń⁸.

W 1988 roku Rada Ekonomiczno-Społeczna ONZ podjęła uchwałę, w której ponaglała i zachęcała rządy państw członkowskich do wprowadzania polityki konsumenckiej w życie oraz zastosowania w narodowych przepisach prawnych postanowień wytycznych ONZ. Na sesji Rady Eko-

⁴ E. Peterson, *Consumerism as a Retailer's Asset*, „Harvard Business Review”, 1974, nr 52, s. 91–101.

⁵ D. Aaker, G. Day, *A Guide to Consumerism*, „Journal of Marketing”, 1970, nr 34, s. 13–15.

⁶ U. Schmitthenner, *Contributions of Churches and Civil Society to Justice, Peace and the Integrity of Creation*, Frankfurt 1999, s. 291.

⁷ Consumer protection resolution 9 April 1985, A/RES/39/248.

⁸ *United Nations Guidelines for Consumer Protection*, New York 2016.

nomiczno-Społecznej w 1990 roku wskazano, że ochrona konsumenta, w obliczu wzrostu między innymi międzynarodowej wymiany towarowej, ruchu osobowego oraz międzynarodowej informacji, nie ma już charakteru wewnątrz krajowego, lecz jest problemem globalnym⁹. Deklarację praw konsumenta można odnaleźć również w instrukcjach Committee on Consumer Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Komisja sklasyfikowała prawa konsumenta jako fizyczne lub ekonomiczne, przy czym prawa konsumenta w znaczeniu fizycznym zawierały aspekt bezpieczeństwa i zdrowia, uważany za ważny w państwach OECD¹⁰.

Konkretne kategorie praw konsumenta były elementem polityki Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a później Unii Europejskiej. Przyznawała ona konsumentom prawo do szczególnej ochrony. Jej podstawą było przekonanie o słabej pozycji konsumentów w stosunkach z profesjonalistami. Rozwój ochrony praw konsumenta w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej uwidaczniał się na dwóch podstawowych płaszczyznach. Pośrednio ochrona praw konsumenta została uwzględniona w aktach prawa pierwotnego, do których zalicza się traktat ustanawiający EWG oraz *Jednolity Akt Europejski*. Bezpośrednio prawa konsumenta wyartykułowane zostały w kolejnych programach ochrony konsumenta przyjętych przez Komisję. Mimo iż nie miały one charakteru prawnie wiążącego, stanowiły wyraźny impuls do stanowienia aktów prawa wtórnego¹¹.

Unia Europejska w sposób szczególny akcentuje istotę ochrony praw konsumenta. To właśnie w *Traktacie o Unii Europejskiej* ochrona konsumenta wyartykułowana została w odrębnym tytule XI, przyznającym prawodawstwu wspólnotowemu kompetencje w zakresie ochrony konsumenta¹². Zgodnie z art. 129a ustęp 1 Unia ma przyczynić się do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów. W art. 129a wskazano na płaszczyznę ochrony konsumentów we Wspólnocie. Traktat Amsterdamski¹³ podpisany 2 października 1997 roku udoskonalał wcześniejsze ure-

⁹ A. Asher, *A New Paradigm for Consumer Protection*, „The Journal of Consumer Affairs”, 1998, nr 32, s. 183–203.

¹⁰ N. Ringstedt, *OECD and Consumer Policy*, „Journal of Consumer Policy”, 1990, nr 13, s. 467–475.

¹¹ European Consumer Law Group 1983, *Non-Legislative Means of Consumer Protection*, „Journal of Consumer Policy”, 1983, nr 2.

¹² S. Weatherill, *EU Consumer Law and Policy*, Cheltenham–Northampton 2005.

¹³ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (Dz. Urz. UE C 340, 10.11.1997).

gulowania art. 129a Traktatu z Maastricht. Zgodnie z art. 153 ustęp 1, dążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Wspólnota przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów. Kolejne traktaty nie wprowadzały nowych płaszczyzn ochrony konsumentów, lecz potwierdzały te wymienione wcześniej. Kategorie praw konsumenta były wskazywane w kolejnych programach i strategiach polityki konsumenckiej, tworzonych jako akty prawa wtórnego, tj. rezolucje oraz komunikaty Komisji. Artykułowano w nich kategorie praw konsumenta, które miały postać celów polityki konsumenckiej na określony okres.

Perspektywę rozwoju praw konsumenta w Unii Europejskiej obrazuje program na rzecz konsumentów na lata 2020–2025¹⁴. Stworzenie kolejnego programu już w 2020 r. (wcześniejszy program obejmował lata 2014–2020) spowodowane było wyjątkową sytuacją, w jakiej znaleźli się europejscy konsumenci, związaną z szerzącą się pandemią COVID-19. Kryzys ten przyczynił się do tego, że państwa członkowskie zaczęły podejmować zdecydowane działania, aby w skoordynowany sposób przeciwdziałać pandemii. W tym kontekście kluczowe znaczenie miało zapewnienie wszystkim osobom równego i terminowego dostępu do testów, środków ochrony indywidualnej, leczenia i szczepionek przeciwko COVID-19 po przystępnej cenie. Kryzys wpłynął na wiele aspektów życia konsumentów i wyeksponował ważność ochrony konsumentów oraz ścisłej współpracy między organami w UE¹⁵. Kolejną kwestią naruszania praw konsumenta w trakcie pandemii jest gwałtowne nasilenie się procederu oszustw na ich szkodę, wprowadzających w błąd technik marketingowych oraz oszustw w kontekście zakupów na odległość. Celem programu jest odniesienie się do pilnych potrzeb konsumentów w kontekście trwającej pandemii COVID-19. Spowodowała ona powstanie istotnych wyzwań wywierających wpływ na codzienne funkcjonowanie konsumentów. Szczególnie chodziło o dostępność towarów i usług, a także możliwość podróżowania, wjazdu do Unii Europejskiej, jak również opuszczania jej terytorium.

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, KOM(2020)696, 13.11.2020.

¹⁵ Zalecenie Komisji (UE) 2020/648 z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii COVID-19 (Dz. Urz. UE L 151, 14.5.2020).

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako podmiot ochrony praw konsumentów

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej składa się z 28 sędziów i 11 rzeczników generalnych. Sędziowie i rzecznicy generalni są mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich, po konsultacji z komitetem, którego zadaniem jest opiniowanie, czy kandydaci są odpowiedni do pełnienia danej funkcji. Mandat jest sześcioletni i odnawialny. Są oni wybierani spośród osób o niekwestionowanej niezależności i mających wymagane w ich państwach kwalifikacje do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych, lub są prawnikami o uznanych kompetencjach¹⁶.

Jak wskazuje *Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości*¹⁷, sędziowie Trybunału Sprawiedliwości wybierają spośród siebie prezesa i wiceprezesa na okres trzech lat. Prezes kieruje pracami Trybunału Sprawiedliwości, a także przewodniczy posiedzeniom i obradom w największych składach orzekających. Wiceprezes wspiera prezesa Trybunału w wykonywaniu obowiązków i zastępuje go, jeżeli w odniesieniu do prezesa wystąpi przeszkoda w wykonywaniu obowiązków¹⁸. Rzecznicy generalni wspomagają Trybunał. Ich zadaniem jest przedstawianie, w sposób całkowicie bezstronny i niezależny, opinii prawnej, określanej jako „opinia rzecznika generalnego”, w sprawach, które zostaną im przydzielone¹⁹. Sekretarz jako organ wewnętrzny kieruje administracją Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z upoważnienia prezesa²⁰.

Trybunał może obradować w pełnym składzie, w składzie wielkiej izby (piętnastu sędziów) albo w izbach złożonych z pięciu lub trzech sędziów. Trybunał obraduje w pełnym składzie w przypadkach określonych w Statucie Trybunału Sprawiedliwości (w szczególności kiedy ma za zadanie zdymisjonować rzecznika praw obywatelskich lub orzec o dymisji członka Komisji, który naruszył ciężące na nim zobowiązania) oraz jeśli Trybunał uzna, że wniesiona sprawa ma wyjątkowe znaczenie. W składzie wielkiej izby Trybunał obraduje na żądanie państwa członkowskiego albo instytucji, które są stroną w postępowaniu, a także w sprawach szczególnie ważnych lub skomplikowanych. Inne sprawy są rozpatrywane przez izby składające się z pięciu lub trzech sędziów. Pre-

¹⁶ *Prezentacja*, Trybunał Sprawiedliwości UE, <https://curia.europa.eu> (4.12.2023).

¹⁷ Zob. art. 8–10 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r. (Dz. Urz. UE L 265, 29.9.2012 z późn. zm.).

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*, art. 15.

²⁰ *Ibidem*, art. 18–20.

zesei izb złożonych z pięciu sędziów wybierani są na trzy lata, a prezesei izb złożonych z trzech sędziów na jeden rok²¹.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z siedzibą w Luksemburgu składa się z dwóch sądów: Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Unii Europejskiej. Pierwszy zajmuje się przekazywanymi przez sądy krajowe wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz niektórymi skargami o stwierdzenie nieważności i odwołaniami. Trybunał Sprawiedliwości orzeka w określonych kategoriach spraw. Dokonuje wykładni prawa (orzeczenia w trybie prejudycjalnym), zajmuje się egzekwowaniem prawa (postępowania w sprawie uchybienia), unieważnianiem aktów prawnych UE (skargi o unieważnienie), zapewnianiem podejmowania działań przez UE (skargi w sprawie bezczynności), skargami na instytucje UE (roszczenia o odszkodowanie).

Drugi podmiot wchodzący w skład Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej to Sąd Unii Europejskiej. W skład Sądu wchodzi po dwóch sędziów z każdego państwa członkowskiego. Mianowani są oni za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich, po zasięgnięciu opinii komitetu, którego zadaniem jest opiniowanie kandydatów do wykonywania funkcji sędziego. Kadencja sędziego trwa sześć lat i jest odnawialna. Sędziowie wybierają spośród siebie na okres trzech lat prezesa oraz mianują na sześcioletnią kadencję sekretarza. Sprawy zawisłe przed Sądem są rozpoznawane przez izby złożone z pięciu lub trzech sędziów, a w niektórych przypadkach w składzie jednego sędziego. Sąd może również orzekać w składzie wielkiej izby (piętnastu sędziów), jeżeli uzasadnia to stopień zawichości prawnej lub waga sprawy. Prezesei izb złożonych z pięciu sędziów wybierani są spośród sędziów na okres trzech lat. Sąd ma do swojej dyspozycji własny sekretariat, lecz jego obsługę administracyjną i lingwistyczną zapewniają służby instytucji²². Orzeka w sprawach o stwierdzenie nieważności przedłożonych przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa oraz w niektórych przypadkach złożonych przez rządy krajów UE. Sąd orzeka przede wszystkim w sprawach dotyczących prawa konkurencji i konsumentów, pomocy państwa, handlu, rolnictwa i znaków towarowych. Sędziowie i rzecznicy generalni są mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy krajów UE na odnawialną sześcioletnią kadencję. W każdym z organów sądowych sędziowie wybierają spośród siebie prezesa na odnawialny okres trzech lat²³.

²¹ *Prezentacja...*

²² *Sąd*, Trybunał Sprawiedliwości UE, <https://curia.europa.eu> (4.12.2023). Zob. Regulamin postępowania przed Sądem Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 136 z 30.5.1991 z późn. zm.)

²³ *Czym zajmuje się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej?*, Instytucje UE, <https://europa.eu> (29.11.2023).

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a prawa konsumentów

Analizując orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kontekście praw konsumentów, wniesione skargi można podzielić na cztery kategorie: bezpieczeństwa produktów (żywnościowych i nieżywnościowych), nieuczciwych praktyk handlowych, umów sprzedaży, konsumenckich umów szczególnych (usługi bankowe, ubezpieczeniowe, finansowe). Jeżeli konsument poniósł szkodę w wyniku działania lub zaniechania działania przez daną instytucję UE lub jej urzędników, może wnieść skargę do Trybunału pośrednio, za pośrednictwem sądów krajowych (które mogą zdecydować o przekazaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości lub bezpośrednio do Sądu, jeżeli decyzja podjęta przez instytucję UE dotyczyła ich bezpośrednio) i indywidualnie.

Istotną kwestią, którą zajmuje się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, są wyroki dotyczące bezpieczeństwa produktów spożywczych i napoi. W wyroku z dnia 4 czerwca 2015 r. Trybunał przypomniał, że konsumenci muszą dysponować poprawną, neutralną i obiektywną informacją. Itak, w przypadku, gdy opakowanie sugeruje obecność składnika, który w rzeczywistości w produkcie nie występuje, nabywca może zostać wprowadzony w błąd, nawet jeśli wykaz składników jest prawidłowy. Tak było w przypadku herbaty owocowej, na której opakowaniu znajdowały się ilustracje malin i kwiatów wanilii, podczas gdy herbata ta nie zawierała żadnego naturalnego składnika tych owoców²⁴. Również zawartość sodu wskazana na opakowaniu butelek wody mineralnej musi odzwierciedlać całkowitą ilość sodu we wszystkich jego postaciach (sól kuchenna i wodorowęglan sodu). Konsument mógłby bowiem zostać wprowadzony w błąd w przypadku, gdyby woda została przedstawiona jako uboga w sól, podczas gdy jest ona bogata w wodorowęglan sodu²⁵. W 2017 r. Trybunał stwierdził, że Komisja słusznie odmówiła dopuszczenia do stosowania pewnych oświadczeń zdrowotnych w odniesieniu do sprzedaży glukozy, takich jak na przykład „glukoza przyczynia się do utrzymania prawidłowego metabolizmu energetycznego” lub „glukoza wspomaga aktywność fizyczną”. Tego rodzaju oświadczenia zachęcają bowiem do spożywania cukru, podczas gdy taka zachęta jest niezgodna z ogólnie przyjętymi zasadami żywieniowymi i zdrowotnymi²⁶.

²⁴ Wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., sprawa Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. przeciwko Teekanne GmbH & Co. KG, C-195/14.

²⁵ Wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., sprawa Neptune Distribution SNC przeciwko Ministre de l'Économie et des Finances, C-157/14.

²⁶ Wyrok z dnia 8 czerwca 2017 r., sprawa Dextro Energy GmbH & Co. KG przeciwko European Commission, C-296/16 P.

Kolejna kategoria spraw związana jest ze stosowaniem przez przedsiębiorców nieuczciwych praktyk rynkowych. Prawo Unii Europejskiej zakazuje stosowania nieuczciwych praktyk handlowych, które mogą determinować zachowania gospodarcze konsumentów. Państwa członkowskie nie mogą zakazać składania przez sprzedawcę konsumentowi jakichkolwiek ofert wiązanych (jak na przykład stacja benzynowa, która oferuje nieodpłatną pomoc drogową przez okres trzech tygodni za każde zatankowanie przynajmniej 25 litrów paliwa). Oferty wiązane nie mogą bowiem być uznawane w każdych okolicznościach za nieuczciwe praktyki handlowe²⁷. Oferta wiązana polegająca na sprzedaży komputera wyposażonego w preinstalowane oprogramowanie nie stanowi sama w sobie nieuczciwej praktyki handlowej. Poza tym brak wskazania ceny każdego z preinstalowanych programów nie stanowi praktyki handlowej wprowadzającej w błąd, gdyż cena poszczególnych programów nie stanowi informacji istotnej dla konsumenta²⁸. W 2012 r. Trybunał zakazał agresywnych praktyk handlowych przedsiębiorstw, stwarzających u konsumenta fałszywe wrażenie, że wygrał on nagrodę, podczas gdy otrzymanie tej nagrody wiąże się z koniecznością poniesienia przez niego określonych kosztów. Tak jest na przykład w przypadku reklam, które sprawiają, że konsument uwierzy, iż wygrał rejs statkiem, podczas gdy, aby otrzymać tę nagrodę, musi zapłacić za ubezpieczenie i uiścić dodatkową opłatę za kabinę, a także pokryć koszty wyżywienia i napojów oraz opłat portowych podczas rejsu²⁹.

Sprawy z zakresu nadużyć lub w kontekście umów kupna – sprzedaży są częstym przedmiotem skarg. Trybunał wielokrotnie zajmował się problematyką umów sprzedaży w kontekście sprzedaży wysyłkowej. Koszty wysyłki towarów nie powinny obciążać konsumenta, który korzysta z prawa odstąpienia od umowy w terminie, który nie może być krótszy niż siedem dni roboczych od dnia sprzedaży. Natomiast może być obciążony kosztami odesłania towaru³⁰. Konsument, który korzysta z prawa do odstąpienia od umowy, nie jest zobowiązany do wypłaty sprzedawcy odszkodowania za używanie towaru, pod warunkiem, że

²⁷ Wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., sprawa VTB-VAB NV v Total Belgium NV and Galatea BVBA przeciwko Sanoma Magazines Belgium C-261/07 i C-299/07.

²⁸ Wyrok z dnia 7 września 2016 r., sprawa Vincent Deroo-Blanquart przeciwko Sony Europe Limited, C-310/15.

²⁹ Wyrok z dnia 18 października 2012 r., sprawa Purely Creative Ltd, Strike Lucky Games Ltd, Winners Club Ltd, McIntyre & Dodd Marketing Ltd, Dodd Marketing Ltd, Adrian Williams, Wendy Ruck, Catherine Cummings, Peter Henry przeciwko Office of Fair Trading, C-428/11.

³⁰ Wyrok z dnia 15 kwietnia 2010 r., sprawa Handelsgesellschaft Heinrich Heine GmbH przeciwko Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen eV, C-511/08.

korzystał z niego w sposób rozsądny. Skuteczność prawa do odstąpienia od umowy byłaby podważona, gdyby konsument musiał wypłacić odszkodowanie za zwykle obejrzenie lub wypróbowanie towaru nabytego na odległość³¹.

Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu w swoich wyrokach wyjaśniał, jakimi prawami dysponują konsumenci, gdy stwierdzą, że dostarczony produkt jest wadliwy. W 2015 r. Trybunał przypomniał, że brak zgodności z umową, który uwidacznia się w ciągu sześciu miesięcy od daty dostawy towaru, uznaje się za istniejący w chwili dostawy. O ile konsument jest zobowiązany udowodnić istnienie braku zgodności i jego uwidocznienie się w ciągu sześciu miesięcy, o tyle nie musi udowodnić przyczyny takiego braku zgodności ani wykazać, że za jego powstanie odpowiada sprzedawca³². W przypadku zastąpienia produktu wadliwego konsument nie musi wypłacać odszkodowania sprzedawcy za używanie towaru wadliwego do momentu jego zastąpienia³³. Poza tym sprzedawca ma obowiązek usunąć towar wadliwy i zapewnić towar zastępczy lub ponieść niezbędne koszty tych czynności³⁴.

Trybunał zajął się też kwestiami związanymi ze szczególnymi rodzajami umów konsumenckich. W 2011 r. Trybunał orzekł, że uwzględnianie płci ubezpieczonego jako czynnika ryzyka w umowach ubezpieczeniowych stanowi dyskryminację. Z tego powodu od dnia 21 grudnia 2012 r. w UE ma zastosowanie reguła jednolitych dla obu płci składek i świadczeń³⁵. Umowa ubezpieczenia powinna poza tym wyjaśniać w sposób przejrzysty, jednoznaczny i zrozumiały funkcjonowanie mechanizmu ubezpieczenia, tak aby konsument mógł przewidzieć konsekwencje ekonomiczne, jakie wynikają z ustanowienia tego mechanizmu³⁶. Wreszcie sprzedawcy przewozów lotniczych nie mogą, wykorzystując ustawienia domyślne, wprowadzać ubezpieczenia od kosztów rezygnacji z lotu do ceny biletu. Takie ubezpieczenie jest bowiem opcjonalną dopłatą do ceny, o której należy poinformować w sposób wyraźny na po-

³¹ Wyrok z dnia 3 września 2009 r., sprawa Pia Messner przeciwko Firma Stefan Krüger, C-489/07.

³² Wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., sprawa Froukje Faber przeciwko Autobedrijf Hazet Ochten BV, C-497/13.

³³ Wyrok z dnia 17 kwietnia 2008 r., sprawa Quelle AG przeciwko Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände, C-404/06.

³⁴ Wyrok z dnia 16 czerwca 2011 r., sprawa Gebr. Weber GmbH przeciwko Jürgen Wittmer, Ingrid Putz przeciwko Medianess Electronics GmbH, C-65/09 i C-87/09.

³⁵ Wyrok z dnia 1 marca 2011 r., sprawa Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others przeciwko Conseil des ministres, C-236/09.

³⁶ Wyrok z dnia 23 kwietnia 2015 r., sprawa Jean-Claude Van Hove przeciwko CNP Assurances SA, C-96/14.

czątku procesu rezerwacji, zaś zgoda nabywcy powinna być rezultatem działania na zasadzie wyraźnej akceptacji³⁷.

Trybunał wydawał również wyroki związane z prawami konsumentów, którzy zawierają umowy w ramach akwizycji w domu. Konsument, który zawiera umowę kredytu w ramach akwizycji w domu, nie traci prawa do odstąpienia od umowy, jeśli nie został poinformowany o istnieniu takiego prawa. Konsument, który dowiaduje się po pięciu latach, że posiadał prawo do odstąpienia od umowy, o którym bank go nie poinformował w momencie zawarcia umowy, może skorzystać ze swego prawa³⁸. W przypadku, gdy bank nie poinformował konsumenta o przysługującym mu prawie do odstąpienia od umowy kredytu zawartej w ramach akwizycji w domu, ponosi ryzyko związane z inwestycją finansową, której dotyczyła ta umowa³⁹. Jedną z unijnych dyrektyw przewiduje, że konsumenci nie są związani nieuczciwymi warunkami umownymi. Trybunał wyjaśnił, że sąd krajowy musi zbadać z urzędu, czy określony warunek umowy ma nieuczciwy charakter. Zasada ta, która znajduje zastosowanie także do postępowań upadłościowych, nie pozwala sądowi na zmianę treści warunku, lecz zobowiązuje sąd do niestosowania tego warunku⁴⁰. Niemożliwe jest też ograniczenie w czasie skutków nieważności klauzul „dolnego progu” (warunków zobowiązujących konsumenta do zapłaty minimalnych stóp) przewidzianych w umowach kredytu hipotecznego zawieranych z konsumentami⁴¹.

Zakończenie

Rozwój społeczeństwa konsumpcyjnego w Unii Europejskiej związany był ze zmianami społeczno-ekonomicznymi dokonującymi się w Europie w XX i XXI wieku, tj. ujednoceniem rynków, bogaceniem

³⁷ Wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., sprawa ebookers.com Deutschland GmbH przeciwko Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV, C-112/11.

³⁸ Wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r., sprawa Georg Heininger i Helga Heininger przeciwko Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG, C-481/99.

³⁹ Wyrok z dnia 25 października 2005 r., sprawa Elisabeth Schulte i Wolfgang Schulte przeciwko Deutsche Bausparkasse Badenia AG, C-350/03 i C-229/04.

⁴⁰ Wyroki z dnia 4 czerwca 2009 r., sprawa Pannon GSM Zrt przeciwko Erzsébet Sustikné Győrfi, C-243/08; z dnia 21 kwietnia 2016 r., sprawa Ernst Georg Radlinger, Helena Radlingerová przeciwko FINWAY a.s., C-377/14; z dnia 14 czerwca 2012 r., sprawa Banco Español de Crédito, SA przeciwko Joaquínowi Calderónowi Caminie, C-618/10.

⁴¹ Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., sprawa Francisco Gutiérrez Naranjo przeciwko Cajasur Banco SAU; Ana María Palacios Martínez przeciwko Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (BBVA); Banco Popular Español SA przeciwko Emilio Irlés López and Teresa Torres Andreu, C-154/15, C-307/15 i C-308/15.

się społeczeństwa oraz wzrostem poziomu życia, dostępem do niedostępnych wcześniej produktów, tworzeniem organizacji międzynarodowych mających na celu rozwój gospodarczy państw członkowskich, a tym samym przepisów prawnych w ramach szeroko rozumianego procesu zakupowego. W wyniku przeprowadzonych badań pozytywnie zostały zweryfikowane dwie założone hipotezy badawcze. Po pierwsze, udowodniono, że powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a potem Unii Europejskiej otworzyło nowe możliwości ochrony praw konsumentów w związku z rozwojem społeczeństwa konsumpcyjnego oraz rynku globalnego. Prawa konsumenta wyartykułowane zostały w kolejnych programach ochrony konsumenta wydawanych przez Komisję Europejską. Pomimo iż nie miały one charakteru prawnie wiążącego, stanowiły wyraźny impuls do stanowienia aktów prawa wtórnego mających na celu ochronę konsumentów. Po drugie, potwierdzono, że pośród międzynarodowych organów sądowniczych najbogatsze orzecznictwo w obszarze praw człowieka ma Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Podstawową kompetencją tego podmiotu jest dokonywanie wykładni prawa unijnego, w tym konsumenckiego, oraz zapewnienie jego stosowania w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. Rozstrzyga również spory prawne między rządami państw UE a jej instytucjami. W określonych sytuacjach do Trybunału mogą wnosić sprawy osoby fizyczne, przedsiębiorstwa lub organizacje, które uważają, że ich prawa zostały naruszone przez instytucje UE.

Analizując inne sądowe podmioty międzynarodowe, stwierdzono, że w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych kwestia praw konsumentów nie dotyczy jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze, który rozpatruje spory pomiędzy państwami. Kwestiami tymi nie zajmuje się również Międzynarodowy Trybunał Karny z siedzibą w Hadze. Sądzi on osoby fizyczne za zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne i zbrodnie agresji. Biorąc pod uwagę globalny system ochrony praw człowieka w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, to podstawowymi dokumentami są *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* (MPPOiP) i *Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych* (MPPE-SIK) – uchwalone w 1966 r., weszły w życie w 1976 r. Na mocy MPPOiP powołano Komitet Praw Człowieka w Genewie, do którego istnieje możliwość złożenia skargi indywidualnej na podstawie wspomnianego paktu i dwóch protokołów dodatkowych. Oprócz tego Państwa-Strony składają sprawozdania co pięć lat do Komitetu. Podobnie jest w przypadku *Międzynarodowego Paktu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych* i *Komitetu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych*.

Problem polega na tym, że prawa konsumenta nie zostały jednoznacznie wyodrębnione w ramach praw człowieka pierwszej i drugiej generacji. Niemniej problematyka praw konsumentów pojawia się w kontekście innych praw materialnych. Większa ilość orzeczeń występuje w przypadku Rady Europy i *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* (uchwalonej w 1950 r., weszła w życie w 1953 r.) oraz protokołów dodatkowych. Analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu pozwoliła stwierdzić, że prawa konsumenta występowały głównie w kontekście: art. 6 (*Prawo do rzetelnego procesu sądowego*), art. 10 (*Wolność wyrażania opinii*), art. 14 (*Zakaz dyskryminacji*), art. 1 *Protokołu 1 do EKPCz* (ochrona własności). W przypadku Unii Europejskiej prawa konsumenta są wyodrębnioną kategorią, a w przypadku Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy występują one w kontekście innych praw, jak np. prawa do rzetelnego procesu sądowego, wolności wyrażania opinii, zakazu dyskryminacji czy ochrony własności. Dlatego Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest podmiotem sądowym o największym dorobku z zakresu orzecznictwa konsumenckiego.

Bibliografia

- Aaker D., Day G., *A Guide to Consumerism*, „Journal of Marketing”, 1970, nr 34.
- Asher A., *A New Paradigm for Consumer Protection*, „The Journal of Consumer Affairs” 1998, nr 32.
- Benöhr I., *EU Consumer Law and Human Rights*, Oxford 2013.
- Consumer protection resolution 9 April 1985, A/RES/39/248.
- Czym zajmuje się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej?*, Instytucje UE, <https://europa.eu> (29.11.2023).
- Deuch S., *Are Consumer Rights Human Rights?*, „Osgoode Hall Law Journal”, 1994, nr 23.
- European Consumer Law Group 1983, Non-Legislative Means of Consumer Protection, „Journal of Consumer Policy”, 1983, nr 2.
- Kennedy JF., *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest*, The American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu> (20.07.2020).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, KOM(2020)696, 13.11.2020.
- Peterson E., *Consumerism as a Retailer's Asset*, „Harvard Business Review”, 1974, nr 52.
- Prezentacja*, Trybunał Sprawiedliwości UE, <https://curia.europa.eu> (4.12.2023).
- Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r. (Dz. Urz. UE L 265, 29.9.2012 z późn. zm.)
- Regulamin postępowania przed Sądem Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. UE L 136 z 30.5.1991 z późn. zm.)
- Ringstedt N., *OECD and Consumer Policy*, „Journal of Consumer Policy”, 1990, nr 13.
- Schmitthenner U., *Contributions of Churches and Civil Society to Justice, Peace and the Integrity of Creation*, Frankfurt 1999.

Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (Dz. Urz. UE C 340, 10.11.1997).

United Nations Guidelines for Consumer Protection, New York 2016.

Weatherill S., *EU Consumer Law and Policy*, Cheltenham–Northampton 2005.

Wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., sprawa Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. przeciwko Tee-kanne GmbH & Co. KG, C-195/14.

Wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., sprawa Neptune Distribution SNC przeciwko Ministre de l'Économie et des Finances, C-157/14.

Wyrok z dnia 8 czerwca 2017 r., sprawa Dextro Energy GmbH & Co. KG przeciwko European Commission, C-296/16 P.

Wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., sprawa VTB-VAB NV v Total Belgium NV and Galatea BVBA przeciwko Sanoma Magazines Belgium C-261/07 i C-299/07.

Wyrok z dnia 7 września 2016 r., sprawa Vincent Deroo-Blanquart przeciwko Sony Europe Limited, C-310/15.

Wyrok z dnia 18 października 2012 r., sprawa Purely Creative Ltd, Strike Lucky Games Ltd, Winners Club Ltd, McIntyre & Dodd Marketing Ltd, Dodd Marketing Ltd, Adrian Williams, Wendy Ruck, Catherine Cummings, Peter Henry przeciwko Office of Fair Trading, C-428/11.

Wyrok z dnia 15 kwietnia 2010 r., sprawa Handelsgesellschaft Heinrich Heine GmbH przeciwko Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen eV, C-511/08.

Wyrok z dnia 3 września 2009 r., sprawa Pia Messner przeciwko Firma Stefan Krüger, C-489/07.

Wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., sprawa Froukje Faber przeciwko Autobedrijf Hazet Ochten BV, C-497/13.

Wyrok z dnia 17 kwietnia 2008 r., sprawa Quelle AG przeciwko Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände, C-404/06.

Wyrok z dnia 16 czerwca 2011 r., sprawa Gebr. Weber GmbH przeciwko Jürgen Wittmer, Ingrid Putz przeciwko Medianess Electronics GmbH, C-65/09 i C-87/09.

Wyrok z dnia 1 marca 2011 r., sprawa Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others przeciwko Conseil des ministres, C-236/09.

Wyrok z dnia 23 kwietnia 2015 r., sprawa Jean-Claude Van Hove przeciwko CNP Assurances SA, C-96/14.

Wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., sprawa ebookers.com Deutschland GmbH przeciwko Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände — Verbraucherzentrale Bundesverband eV, C-112/11.

Wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r., sprawa Georg Heininger i Helga Heininger przeciwko Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG, C-481/99.

Wyrok z dnia 25 października 2005 r., sprawa Elisabeth Schulte i Wolfgang Schulte przeciwko Deutsche Bausparkasse Badenia AG, C-350/03 i C-229/04.

Wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r., sprawa Pannon GSM Zrt przeciwko Erzsébet Sustikné Győrfi, C-243/08; z dnia 21 kwietnia 2016 r., sprawa Ernst Georg Radlinger, Helena Radlingerová przeciwko FINWAY a.s., C-377/14; z dnia 14 czerwca 2012 r., sprawa Banco Español de Crédito, SA przeciwko Joaquínowi Calderónowi Caminie, C-618/10.

Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., sprawa Francisco Gutiérrez Naranjo przeciwko Cajasur Banco SAU; Ana María Palacios Martínez przeciwko Banco Bilbao Vizcaya Ar-

gentaria SA (BBVA); Banco Popular Español SA przeciwko Emilio Irlés López and Teresa Torres Andreu, C-154/15, C-307/15 i C-308/15.

Zalecenie Komisji (UE) 2020/648 z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii COVID-19, Dz. Urz. UE L 151, 14.5.2020.

Consumer rights in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union

Abstract

The main aim of the article is to analyze the importance of consumer rights and their place in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. The article presents the concept of consumer rights and their protection. The genesis and category of consumer rights were pointed out. The characteristics of the Court of Justice of the European Union as the subject of consumer rights protection were made. An analysis was made and specific examples of the case law of the Court of Justice of the European Union were indicated in the context of specific areas of consumer rights.

Keywords: consumer, consumer protection, consumer rights, Court of Justice of the European Union, European Union

Krzysztof Adam Nowak*

MIEJSKA POLITYKA MIESZKANIOWA A ROLA RYNKU W ZASPOKAJANIU POTRZEB MIESZKANIOWYCH

Streszczenie

Zadania w ramach polityki mieszkaniowej stojące przed samorządami często przerastają zakres narzędzi, którymi one dysponują. Dotyczy to przede wszystkim dużych miast, gdzie kumulują się potrzeby mieszkaniowe. Pierwszym celem niniejszego artykułu jest określenie, w jaki sposób miasta wojewódzkie oddziałują na stopień zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej mieszkańców. Drugi cel stanowi zaproponowanie modelu ekonometrycznego objaśniającego funkcjonowanie rynku mieszkaniowego w mieście wojewódzkim. W pracy wykorzystano metodę opisową, analizy danych statystycznych oraz metodę ilościową w postaci modelu ekonometrycznego autoregresji wektorowej. W toku badania wykazano, że władze miast wojewódzkich mogą kształtować realną politykę mieszkaniową głównie poprzez ingerencję w lokalny rynek mieszkaniowy z wykorzystaniem polityki przestrzennej. Emanacją jej efektów jest liczba pozwoleń na budowę, która może wpływać na obniżenie średnich cen mieszkań w mieście wojewódzkim, co wykazano na przykładzie Rzeszowa.

Słowa kluczowe: miejska polityka mieszkaniowa, rynek mieszkaniowy, potrzeby mieszkaniowe, miasta wojewódzkie, model regresji autowektorowej VAR

Wstęp

Hierarchia potrzeb, które motywują jednostki, opisana przez Abrahama Masłowa¹, stanowi, iż człowiek w pierwszej kolejności koncentruje się na zaspokojeniu potrzeb fizjologicznych, po których zaspokojeniu może przejść do realizacji bardziej ambitnych potrzeb. Kolejną grupę wg Abrahama Masłowa stanowią potrzeby bezpieczeństwa², w ramach których

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: knowak@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-0543-1670.

¹ A.H. Maslow, *A Theory of Human Motivation*, „Psychological Review”, 1943, nr 50, s. 370–396.

² S.L. Navy, *Theory of Human Motivation – Abraham Maslow* [w:] *Science Education in Theory and Practice*, red. B. Akpan, T.J. Kennedy, 2020, s. 17–28, <https://ebin.pub> (29.10.2023).

można wymienić m.in. potrzeby posiadania schronienia, dzisiaj utożsamiane z potrzebami mieszkaniowymi. W tym kontekście szczególnie istotne jest często podnoszone w dyskursie publicznym pytanie, czy mieszkanie należy traktować przez pryzmat towaru, czy też prawa przynależnego nieodzownie każdej osobie ludzkiej. Odpowiedź na to pytanie implikuje z kolei sposób zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, czy to w ramach gry rynkowej, czy też relatywnie szerokiej polityki mieszkaniowej państwa.

Polityka mieszkaniowa i sposób funkcjonowania rynku mieszkaniowego są istotne z uwagi na fakt występowania luki mieszkaniowej, której nie należy definiować tylko przez pryzmat ilościowego niedoboru mieszkań względem liczby gospodarstw domowych na poziomie kraju, ale obecnie przede wszystkim w odniesieniu do wielkości zasobu mieszkaniowego oraz jakości i standardu tkanki mieszkaniowej w danej lokalizacji³. Co ciekawe, prognozowany przez Główny Urząd Statystyczny spadek liczby ludności Polski (w 2060 roku od 26,7 mln do 34,8 mln⁴) wcale nie musi oznaczać spadku liczby gospodarstw domowych (wzrost do 15,4 mln w 2030 roku, a następnie spadek tak, aby w 2050 roku osiągnąć poziom 13,5 mln, zbliżony do tego z roku 2011⁵). Popyt na mieszkania nie musi być bezwzględnie powiązany z negatywną tendencją demograficzną, zmienić może się za to charakterystyka poszukiwanych nieruchomości.

W odniesieniu do decyzji samych gospodarstw domowych Michał Głuszak⁶ określa sposób zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, posługując się terminem „wyboru mieszkaniowego” w zakresie formy prawnej dysponowania lokalem, typu lokalu mieszkalnego i lokalizacji lokalu. Odnosząc się do pierwszej kwestii, warto zaznaczyć, że w 2021 roku 86,8%⁷ populacji Polski żyło w gospodarstwach domowych posiadających prawo własności do zamieszkiwanej nieruchomości, podczas gdy np. w Niemczech ten odsetek wynosił 49,1%. Różnice w podejściu do formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych pomiędzy społeczeństwami wschodniej i zachodniej części Europy mogą wynikać z różnorodnych czynników, np. tych o charakterze

³ M. Kamiński, *Luka mieszkaniowa – aspekt decyzyjny i problem pomiaru na przykładzie Wrocławia*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2019, nr 1, s. 56.

⁴ *Prognoza ludności na lata 2023–2060*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, s. 13, <https://stat.gov.pl/> (30.10.2023).

⁵ *Prognoza gospodarstw domowych na lata 2016–2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, s. 18, <https://stat.gov.pl/> (30.10.2023).

⁶ M. Głuszak, *Cechy gospodarstw domowych a sposoby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie”, 2010, nr 822, s. 31–46.

⁷ *Share of people living in households owning or renting their home*, Eurostat, <https://ec.europa.eu/>, 2022 (30.10.2023).

kulturowym, cech tkanki mieszkaniowej, czy – jak podkreśla Christian Hilber – systemu podatkowego, kosztów transakcyjnych itp.⁸ Chęć posiadania nieruchomości mieszkaniowej wpisuje się w kryzys mieszkalnictwa w Polsce i w pewnym stopniu determinuje fakt, że większość dotychczasowych rządowych programów mieszkaniowych koncentrowało się na zwiększaniu dostępności kredytu mieszkaniowego, a nie na długoterminowym planie wzrostu podaży mieszkań na wynajem.

Pierwszym celem niniejszego artykułu jest określenie, w jaki sposób miasta wojewódzkie oddziałują na stopień zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej mieszkańców. Drugi cel stanowi zaproponowanie modelu ekonometrycznego objaśniającego funkcjonowanie rynku mieszkaniowego w mieście wojewódzkim. W pracy wykorzystano metodę opisową, analizy danych statystycznych oraz metodę ilościową w postaci modelu ekonometrycznego autoregresji wektorowej (VAR). Dane liczbowe wykorzystane w pracy pochodzą z Eurostatu, Głównego Urzędu Statystycznego, Banku Danych Lokalnych, Narodowego Banku Polskiego, Centrum AMRON, portalu money.pl oraz pisma samorządu terytorialnego Wspólnota. W artykule kierowano się zasadą maksymalnego wydłużenia szeregów czasowych przywoływanych danych liczbowych. Zróżnicowana ich dostępność wpłynęła jednakże na różne ramy czasowe, które zamykają się w latach 2002–2022. Na podstawie powyższych celów i przyjętych metod badawczych sformułowano następujące hipotezy badawcze:

1. Główny obszar realnego wpływu polityki mieszkaniowej miast wojewódzkich na zaspokojenie potrzeby mieszkaniowej ich mieszkańców stanowi polityka przestrzenna.
2. Popyt, podaż i ceny na lokalnym rynku mieszkaniowym w Rzeszowie są determinowane zarówno przez czynniki o charakterze makroekonomicznym, jak i lokalnym.
3. Wzrost liczby pozwoleń na budowę, w ramach sformułowanego modelu ekonometrycznego, powoduje spadek średniej ceny nowych mieszkań.

W kolejnej części artykułu przedstawione zostały rozważania odnoszące się do efektów polityki mieszkaniowej, w tym dane liczbowe dotyczące mieszkalnictwa w miastach wojewódzkich. Następnie odniesiono się do głównych ogólnopolskich tendencji występujących na rynku mieszkaniowym w miastach wojewódzkich w XXI wieku. Kolejno przedstawiono model ekonometryczny dla rynku mieszkaniowego składający się z równań objaśniających popyt, podaż oraz ceny dla miasta Rzeszowa. W zakończeniu przedstawiono główne wnioski z przeprowadzonego badania.

⁸ C. Hilber, *Why Are Homeownership Rates So Different Across Europe?*, In 14th Annual European Real Estate Society Conference. ERES: Conference. London, UK, <https://www.eres.org/>, 2007 (29.10.2023).

Rola miejskiej polityki mieszkaniowej w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych

Na wstępie warto zaznaczyć, że zgodnie z Konstytucją RP władze publiczne winny prowadzić politykę „sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli”⁹. Genezy tego stwierdzenia należy doszukiwać się w międzynarodowych dokumentach, np. *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*¹⁰, podkreślających prawo do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na odpowiednim poziomie. Polityka mieszkaniowa nie powinna więc być traktowana jako „dodatkowa oferta” dla obywateli, lecz jako jedno z obowiązkowych zadań władz publicznych. Piotr Lis¹¹ zaznacza, że polityka mieszkaniowa w wąskim ujęciu polega na „zapewnieniu funkcjonowania rynku mieszkaniowego w tych sferach, w których jest on w stanie zapewnić efektywną produkcję budowlano-montażową, oraz korygowaniu ewentualnych jego niesprawności”. Z kolei w szerokim ujęciu tworzą ją „wszystkie działania państwa, które mają wpływ na funkcjonowanie i wynik rynku nieruchomości mieszkaniowych”. Powyższe definicje z góry zakładają, że polityka mieszkaniowa opiera się na ingerencji w grę rynkową, nie uwzględniając choćby teoretycznej możliwości wyłączenia z tej ostatniej sposobu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Gdzie indziej ten sam autor podkreśla, iż cele polityki mieszkaniowej powinny mieć dwojaki charakter, pobudzających popyt na własność i najem nieruchomości mieszkaniowych oraz stwarzających warunków ilościowej i jakościowej poprawy stanu zasobu mieszkaniowego (podaży)¹².

Polityka mieszkaniowa stanowi nieodzowny element miejskich polityk publicznych. W świetle prawa¹³ gmina, w ramach zadań własnych, jest zobowiązana do tworzenia „warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej”. W wąskim rozumieniu w ramach tychże przepisów gmina „zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach” z wykorzystaniem mieszkaniowego zasobu gminy. W tym ujęciu zadania gminy polegają więc na przeciwdzia-

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 75 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).

¹⁰ *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, art. 25, Paryż 1948.

¹¹ P. Lis, *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, „Working Papers, Department of Economic Policy and Development Planning. The Poznan University of Economics”, 2005, nr 31, s. 3.

¹² *Idem*, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2008, s. 21.

¹³ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, art. 4 (Dz.U. 2001, nr 71, poz. 733).

laniu bezdomności oraz ograniczaniu wykluczenia mieszkaniowego poprzez wsparcie gospodarstw domowych, które znalazły się w trudniej sytuacji, oraz tych o niskich dochodach¹⁴. Stan gminnego zasobu nieruchomości stanowiący efekt długoletnich zaniedbań, w prostej linii powiązanych z sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego, stanowi jednak o znacznym ograniczeniu możliwości wywiązywania się z tych zadań na pożądanym poziomie. Również w przypadku największych polskich miast lokalne budżety są nader często pozbawione faktycznych środków finansowych, aby móc realnie wpływać na stan zasobu mieszkaniowego w ramach budownictwa komunalnego¹⁵. Potwierdzają to dane zawarte w tabeli 1. W 2022 roku w skali całego kraju oddano użytkowania 629 komunalnych lokali mieszkalnych, z czego w miastach wojewódzkich zaledwie 191. Podobnie rzecz się ma w przypadku społecznych mieszkań czynszowych, których w całym kraju w 2022 roku przybyło jedynie 1606. Skala tej ostatniej formy budownictwa zależy od kondycji finansowej miast oraz sposobu i zakresu finansowania TBSów¹⁶. Nie dziwi więc fakt, że w wąskim rozumieniu miejska polityka mieszkaniowa w dużym stopniu zasadza się na wypłacie dodatków mieszkaniowych, należących również do zadań własnych gminy¹⁷.

Pieczą samorządu nad warunkami mieszkaniowymi lokalnej społeczności może być jednakże traktowana szerzej. Narzędziem poprawy warunków mieszkaniowych gospodarstw domowych może być chociażby uczestnictwo samorządu w rządowych programach mieszkaniowych. Należy jednak zaznaczyć, że jedynym przykładem takiego rozwiązania był zamknięty w 2023 roku program Mieszkanie+. Stanowił on swego rodzaju ewenement, jako pierwszy pro-podażowy program, zakładający wspólne zaangażowanie władz publicznych na poziomie rządowym i lokalnym. Stanowił również jedyny jak dotąd program dedykowany gospodarstwu domowemu znajdującym się w tzw. pułapce mieszkaniowej tzn. takich, których sytuacja finansowa jest zbyt dobra na uzyskanie prawa do lokalu socjalnego, a jednocześnie zbyt zła, aby starać się o kredyt mieszkaniowy w banku. Z kolei programy Rodzina na swoim, Mieszkanie dla młodych,

¹⁴ P. Lis, *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*, Warszawa 2019, s. 4–5.

¹⁵ Por. Ł. Strąckowski, M. Koszel, *Rynek mieszkaniowy i polityka mieszkaniowa w dużym polskim mieście – studium przypadku Poznania*. „Studia BAS”, 2021, nr 2, s. 147–172.

¹⁶ A. Muzioł-Węclawowicz, *Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i ograniczenia*, „Studia BAS”, 2021, nr 2, s. 107.

¹⁷ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 października 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. 2021, poz. 2021).

Pierwsze Mieszkanie Bezpieczny Kredyt 2% to programy typowo propopytowe, przewidujące finansowe wsparcie dla beneficjentów zaciągających kredyt mieszkaniowy. Należy jednak oddać, że w ramach Konta Mieszkaniowego w programie Pierwsze Mieszkanie istnieje obecnie możliwość długoterminowego gromadzenia oszczędności z rządowymi dopłatami na zakup nieruchomości mieszkaniowej w przyszłości, czego postulaty pojawiały się w licznych publikacjach¹⁸. Wsparcie w ramach Polskiego Ładu dotyczące zarówno wkładu własnego, jak i budowy małego domu jednorodzinnego bez pozwolenia na budowę, nie osiągnęło jak do tej pory skali, która skokowo poprawiłaby warunki mieszkaniowe Polaków.

Jak podkreśla Agata Twardoch elementem polityki mieszkaniowej są narzędzia kształtowania ładu przestrzennego¹⁹, które stanowią pole oddziaływania władz samorządowych na lokalny rynek mieszkaniowy²⁰. Samorząd może w ten sposób faktycznie wpływać na lokalny rynek mieszkaniowy zarówno w ujęciu ilościowym jak i jakościowym (nie tylko, ile, ale również co się buduje) określając ilość, charakter, jakość czy gęstość zabudowy mieszkaniowej na danym obszarze. Dla przykładu pokrycie większości terenów gminy Miejscowymi Planami Zagospodarowania Przestrzennego może wpłynąć na ułatwienie oraz skrócenie całkowitego czasu procesu deweloperskiego. Warto zaznaczyć, że wynikająca z czasochłonnego procesu inwestycyjnego niska i opóźniona w czasie reakcja zarówno popytu, ale przede wszystkim podaży na zmiany cen stanowi jedną z głównych cech rynku nieruchomości i w dużym stopniu odpowiada za jego dominujący stan nierównowagi²¹. W tabeli 2 zawarte zostały wyniki rankingu pisma „Wspólnota” wskazujące, że wśród miast wojewódzkich w 2020 roku największe pokrycie powierzchni miejscowymi planami wynoszące 68,7% i 65,8% odnotowano odpowiednio w Krakowie i Gdańsku. Na drugim końcu zestawienia znalazły się Kielce i Rzeszów, z wynikami 17,7% oraz 15,9%. Na uwagę zasługuje fakt, iż w tym aspekcie władze samorządowe często znajdują się w środku sporu pomiędzy jego interesariuszami. Z jednej strony lokalna administracja znajduje się bowiem pod presją sprawnego procedowania planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwoleń na budowę zgodnie z zasadami ładu przestrzennego. Z drugiej jednak na poziomie lokalnym często występuje oddolny sprzeciw odnośnie poszerzania zakresu zabudowy, jej gęstości itp. na danym obszarze.

¹⁸ Por. M. Bryx, I. Rudzka, *Alternatywny model kredytowania hipotecznego na cele mieszkaniowe*, Warszawa 2020, s. 63.

¹⁹ A. Twardoch, *Polityka mieszkaniowa w kontekście kształtowania ładu przestrzennego w Polsce. Poziom centralny, regionalny i lokalny*, „Studia BAS”, 2021, nr 2, s. 54–55.

²⁰ P. Lis, *Wspólnie...*, s. 45.

²¹ E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2006, s. 45.

Tabela 1. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania według formy budownictwa

	Budownictwo indywidualne		Na wynajem		Spółdzielcze		Przeznaczone na sprzedaż lub wynajem		Komunalne		Spoleczne czynszowe		Zakładowe		Razem	
	2009	2022	2009	2022	2009	2022	2009	2022	2009	2022	2009	2022	2009	2022	2009	2022
Miasto/Rok	271	145	-	0	276	0	899	1830	0	4	87	0	0	0	1533	1979
Białystok	99	91	-	0	82	62	387	1399	384	0	35	90	0	0	987	1642
Bydgoszcz	288	214	-	0	51	43	3687	6878	214	0	36	30	0	0	4276	7165
Gdańsk	105	119	-	0	66	0	504	1751	0	0	274	0	0	0	949	1870
Katowice	106	103	-	0	150	42	316	933	54	15	0	0	0	0	626	1093
Kielce	525	586	-	192	0	0	9819	10 130	0	48	0	0	0	2	10 344	10 766
Kraków	253	154	-	0	28	285	899	2609	30	0	0	0	40	0	1250	3048
Lublin	297	541	-	241	54	0	1361	5198	88	0	0	49	0	0	1800	5788
Łódź	111	33	-	0	160	0	261	1358	64	0	80	0	0	0	676	1391
Olsztyn	90	112	-	2	16	0	395	762	40	0	0	0	0	541	874	
Opole	417	299	-	0	21	0	2854	4896	90	124	149	0	0	3531	5319	
Poznań	226	389	-	0	610	141	670	2604	0	0	0	0	40	1546	3134	
Rzeszów	202	158	-	72	185	0	1402	2108	0	0	21	202	0	1810	2468	
Szczecin	919	745	-	0	1230	412	16 784	14 308	549	0	0	0	0	19 482	15 465	
Warszawa	233	266	-	0	840	21	4343	8752	241	0	204	0	28	5889	9039	
Wrocław	115	192	-	11	0	0	453	1570	0	0	77	41	0	645	1803	
Zielona Góra	64 707	90 734	-	2011	7260	1513	79 590	143 971	4202	629	3600	1606	643	160 002	238 490	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, bdl.stat.gov.pl (11.09.2023).

Tabela 2. Stan zasobu mieszkaniowego w wybranych formach własności, liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali i tymczasowych pomieszczeń, liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych oraz udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP) w powierzchni miasta ogółem

Miasto	Liczba mieszkań w zasobie gminnym (komunalnym) *	Liczba mieszkań w zasobie TBS-ów*	Liczba mieszkań w zasobie spółdzielni mieszkaniowych *	Liczba mieszkań w zasobie zakładów pracy*	Liczba mieszkań w zasobie Skarbu Państwa*	Liczba mieszkań w zasobie osób fizycznych *	Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali mieszkaniowych i tymczasowych pomieszczeń	Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych i użytkownikom lokali	Kwoty wypłaconych dodatków mieszkaniowych i użytkownikom lokali	Udział powierzchni i objętej MPZP w powierzchni ogółem (%)*
Białystok	4 059	2 689	36 305	241	43	93 427	190	40 584	11 951 374	54,7
Bydgoszcz	10 051	1 397	29 858	228	711	111 865	2406	41 587	17 477 971	39,3
Gdańsk	16 573	3 592	32 102	238	159	188 338	9257	48 901	11 451 756	65,8
Katowice	15 583	2 395	33 361	5 394	32	92 563	8841	35 752	11 447 659	27,5
Kielce	3 680	692	25 126	89	65	58 204	2296	13 236	3 036 633	17,7
Kraków	15 149	4 940	59 877	567	313	331 158	1940	57 319	18 198 392	68,6
Lublin	8 088	1 670	35 123	204	222	113 731	2162	26 338	6 451 547	53,8
Łódź	43 135	1 218	86 735	264	79	236 916	15014	90 984	25 609 789	25,5
Olsztyn	4 165	803	17 581	188	3	58 190	2069	17 971	5 474 974	55,9
Opole	3 665	837	11 322	120	225	42 605	1721	8 094	2 330 205	35,7
Poznań	12 569	3 820	65 316	567	691	187 649	3005	43 698	15 587 428	48,1
Rzeszów	3 129	0	21 195	140	253	64 617	778	21 878	6 329 911	15,9
Szczecin	13 400	8 413	43 452	328	869	119 249	6824	29 487	9 624 186	59,5
Warszawa	81 337	4 205	231 465	2 232	5 356	693 791	5382	100 514	29 572 270	39,6
Wrocław	33 493	5 038	60 004	422	668	251 450	8730	30 341	9 086 338	59,8
Zielona Góra	3 652	2 229	12 656	73	196	44 579	1950	13 339	5 155 228	17,9
Polska	806 666	106 711	1 981 762	63 213	29 517	12 012 912	253180	2 648 700	730 520 877	31,4

* Dane dotyczą roku 2020, pozostałe dane dotyczą roku 2022. Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali mieszkaniowych i tymczasowych pomieszczeń stanowi sumę liczby oczekujących na lokale mieszkalne z wyłączeniem lokali zamiennych i tymczasowych pomieszczeń, najem socjalny lokali, w tym w ramach wyroków eksmisyjnych oraz tymczasowych pomieszczeń.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, bdl.stat.gov.pl i P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Planowanie przestrzenne. Ranking pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania*, 2022, wspolnota.org.pl (3.11.2023).

W tabeli 2 przedstawione zostały zestawienia danych liczbowych umożliwiających przybliżoną ocenę stanu wybranych domen miejskiej polityki mieszkalnej względem potrzeb. Liczba mieszkań w zasobie gminnym (komunalnym) oraz w zasobie towarzystw budownictwa społecznego (TBS-ów) stanowiła w 2020 roku odpowiednio 6,7% oraz 0,9% zasobu osób fizycznych. W roku 2022 w skali całego kraju 253 180 gospodarstw domowych oczekiwało na najem lokali mieszkalnych i tymczasowych pomieszczeń. W tym samym roku wypłacono 2 648 700 dodatków mieszkaniowych o łącznej wartości 730,5 mln zł. W gronie miast wojewódzkich największe kwoty wypłaciły samorządy Warszawy i Łodzi, odpowiednio 29,6 mln zł i 25,6 mln zł, a najmniejsze Kielc i Opola, 3,0 mln zł oraz 2,3 mln zł. Powyższa analiza nakazuje stwierdzić, iż kryzys polityki miejskiej w zakresie mieszkalnictwa sprawia, że w ujęciu ilościowym obecnie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych odbywa się w przytłaczającej mierze na rynku mieszkaniowym. Tabele 1 oraz 2 wskazują na stopniowe ograniczanie znaczenia mieszkaniowego budownictwa komunalnego, społecznego czynszowego, zakładowego oraz spółdzielczego. Miejska polityka mieszkaniowa, zresztą jak i ta na poziomie krajowym, koncentruje się na sposobach ingerencji w mechanizm rynkowy.

Rynek mieszkaniowy w miastach wojewódzkich w latach 2006–2022

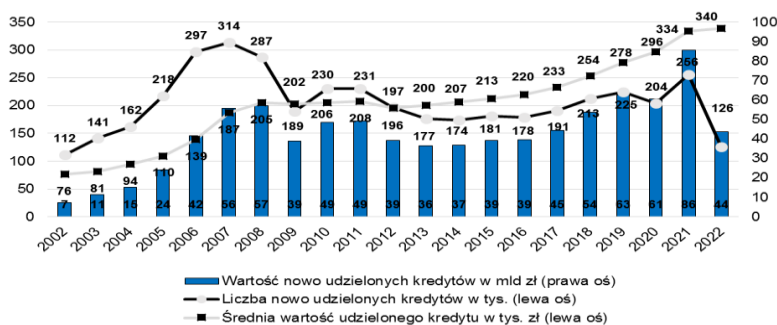
Rynek nieruchomości zwykle definiowany jest jako pewna struktura, na którą składa się zespół warunków dokonywania transakcji oraz powiązań między ich uczestnikami dążącymi do przenoszenia praw do nieruchomości²². Z kolei Marek Bryx, opisując rynek nieruchomości, wyszedł od wzajemnych relacji popytu i podaży, która ma na nim miejsce, a których efektem jest cena²³. Kierując się tym podejściem w przedstawionych poniżej rozważaniach dotyczących sytuacji na rynku mieszkaniowym miast wojewódzkich, uwzględnione zostały te trzy jego wymiary: popyt, podaż i ceny.

Zdolność do zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej przez gospodarstwa domowe na rynku jest zależna od posiadanego majątku (oszczędności, innego majątku rzeczowego) oraz czynników określających zdolność kredytową, tj. generowanych dochodów, posiadanego majątku (wkład własny) i sytuacji makroekonomicznej (stopy procentowe). Dlatego sytuacja

²² Por. *Rynek nieruchomości w Polsce*, red. L. Kałkowski, Warszawa 2001, s. 20.

²³ M. Bryx, *Rynek nieruchomości: system i funkcjonowanie*, Warszawa 2006, s. 83–136.

cja na rynku mieszkaniowym jest w dużej mierze zbieżna z kondycją sektora kredytów mieszkaniowych. Zarówno liczba, jak i wartość nowych kredytów mieszkaniowych w latach 2002–2022, przedstawione na rysunku 1, zmieniały się zgodnie ze ścieżką wskazaną przez generalne zmiany koniunktury. Wysoki poziom stóp procentowych na początku obecnego stulecia determinował powolny rozwój rynku kredytów mieszkaniowych. Sytuacja zaczęła się zmieniać po akcesji Polski do Unii Europejskiej, kiedy to gospodarka wychodząca z okresu kryzysu milenijnego została pobudzona środkami finansowymi z UE, rosnącym dopływem inwestycji zagranicznych, obniżkami stóp procentowych oraz transferami pieniędzy od Polaków emigrujących do państwa starej piętnastki pobudzającymi poziom konsumpcji gospodarstw domowych. Kryzys finansowy, który dotarł do Europy i Polski zza oceanu, wpłynął na pogorszenie sytuacji gospodarczej i wpisujące się w ten scenariusz spowolnienie na rynku kredytów mieszkaniowych, widoczne zwłaszcza w latach 2012–2017. W kolejnych latach, do roku 2022, sytuacja stopniowo się poprawiała. Rok 2020 stanowi pewien ewenement, bowiem w pierwszych miesiącach pandemii Covid-19 sprzedaż nieruchomości w dużej mierze zamarła. Stan niepewności towarzyszący pierwszym obostrzeniom związanym z pandemią dość szybko zamienił się jednak w huraoptymizm pobudzany obniżeniem stopy referencyjnej do poziomu 0,1% oraz masową skalą rządowych programów fiskalnych. Te czynniki sprawiły, że wartość udzielonych kredytów mieszkaniowych w 2021 roku przekroczyła dotychczasowe najwyższe poziomy z lat 2008 i 2019. Rosnąca inflacja wymusiła jednakże wprowadzenie restrykcyjnej polityki monetarnej. Podwyżki stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej spowodowały obniżenie zdolności kredytowej wielu gospodarstw domowych i gwałtowny spadek wartości oraz liczby udzielonych kredytów w 2022 roku.



Rysunek 1. Wartość, liczba oraz średnia wartość nowo udzielonych kredytów mieszkaniowych, 2002–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centrum AMRON.

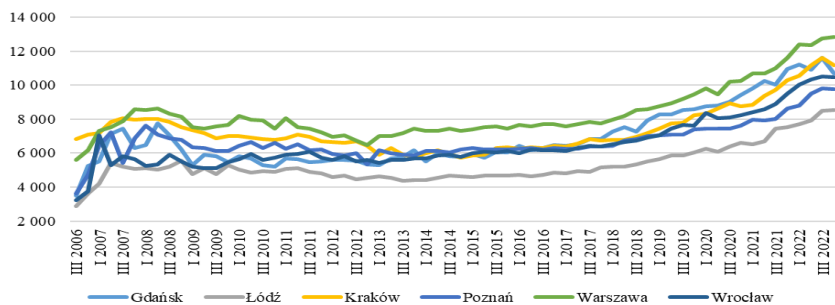
Tabela 3. Wybrane wskaźniki zasoby mieszkaniowego oraz liczba ludności Polski i miast wojewódzkich

Miasto/Rok	Zasoby mieszkaniowe		Liczba mieszkań oddanych do użytkowania		Liczba ludności		Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców 2022
	2022	Całkowity przyrost 2006–2022	Suma 2006–2022	Względem istniejącego zasobu, średniorocznie 2006–2022	2022	Przyrost 2006–2022	
Białystok	140 549	25,4%	33 231	1,55%	292 600	-0,8%	480,3
Bydgoszcz	157 710	15,5%	19 461	0,77%	330 038	-9,2%	477,9
Gdańsk	256 875	46,6%	87 262	2,40%	486 345	6,5%	528,2
Katowice	156 321	17,4%	21 671	0,88%	280 190	-10,9%	557,9
Kielce	91 079	19,0%	15 324	1,08%	183 885	-11,2%	495,3
Kraków	449 055	49,8%	139 788	2,25%	803 282	6,2%	559,0
Lublin	166 214	26,0%	36 397	1,44%	331 243	-6,3%	501,8
Łódź	376 215	13,1%	46 648	0,77%	658 444	-13,4%	571,4
Olsztyn	83 070	24,9%	18 175	1,44%	168 212	-3,8%	493,8
Opole	60 564	27,5%	9 890	1,07%	126 458	-0,9%	478,9
Poznań	297 298	32,5%	64 650	1,49%	541 316	-4,2%	549,2
Rzeszów	96 529	70,1%	34 552	2,64%	197 181	20,6%	489,5
Szczecin	192 463	23,6%	35 086	1,18%	391 566	-4,3%	491,5
Warszawa	1 061 910	38,6%	287 673	1,86%	1 861 975	9,4%	570,3
Wrocław	378 793	51,2%	123 645	2,34%	674 079	6,2%	561,9
Zielona Góra	66 976	48,1%	15 763	1,65%	139 278	17,9%	480,9
Polska	15 575 176	21,0%	2 858 104	1,19%	37 766 327	-0,9%	412,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, bdl.stat.gov.pl (3.11.2023).

Dane zawarte w tabeli 3 wskazują, że zasób mieszkaniowy w latach 2006–2022 dynamicznie się zwiększał, co było efektem przede wszystkim działalności firm deweloperskich oraz osób fizycznych. Całkowite zasoby mieszkań w Polsce na koniec 2022 roku wynosiły 15,58 mln jednostek. Wśród miast wojewódzkich największy zasób, 1,06 mln, skoncentrowany był w Warszawie. Najbardziej intensywny skumulowany wzrost liczby mieszkań w latach 2006–2022, na poziomie 70,1%, odnotowano w Rzeszowie. Podobnie rzecz się ma w przypadku liczby mieszkań oddanych do użytkowania – najlepszy skumulowany wynik, tj. 287,7 tys. za lata 2006–2022, odnotowano w Warszawie, największa średnioroczna relacja liczby mieszkań oddawanych do użytkowania względem istniejącego zasobu, 2,64%, występowała w Rzeszowie. Dynamika wzrostu zasobu co do zasady była wyższa w miastach, w których rosła bądź relatywnie wolniej zmniejszała się liczba ludności. Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż na koniec 2022 roku liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w każdym z prezentowanych miast była wyższa od wyniku ogólnopolskiego wynoszącego 412,4.

Efekt przedstawionych zmian popytu i podaży stanowią fluktuacje średnich cen transakcyjnych mieszkań na pierwotnym rynku mieszkaniowym w miastach wojewódzkich, raportowane przez NBP. Zmiany widoczne na rysunkach 2 i 3 zasadniczo współgrają z przedstawionymi na rysunku 1 – początkowy intensywny wzrost cen, następnie spadek i/lub stabilizacja do lat 2017–2018 i dalej przyspieszający wzrost.

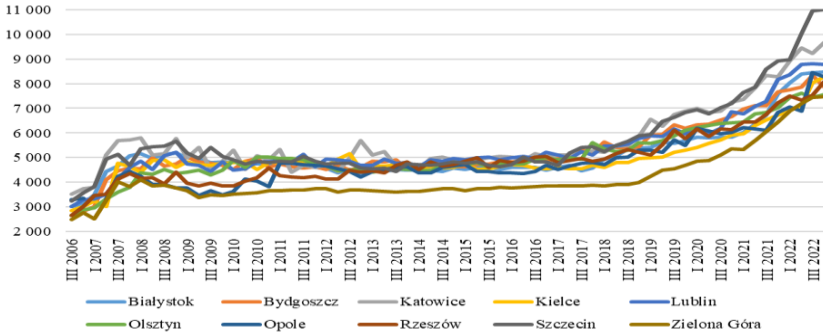


Rysunek 2. Średnie ceny transakcyjne nowych mieszkań w wybranych miastach wojewódzkich w okresie III kw. 2006 – IV kw. 2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Bazy cen nieruchomości mieszkaniowych Narodowego Banku Polskiego, nbp.pl (2.05.2023).

Rysunki 2 i 3 prezentują średnie stawki za 1 mkw. powierzchni nowych mieszkań w ujęciu nominalnym. Uderzający może być więc fakt, że stawki w większości miast wojewódzkich przekroczyły maksymalne poziomy z lat 2006–2008 dopiero w roku 2019. Świadczy to o wyższej

dostępności mieszkaniowej obecnie niż w pierwszych latach po akcesji Polski do UE²⁴. Wzrost cen w roku 2022, pomimo spadku popytu, należy wiązać z efektem dwucyfrowej inflacji.



Rysunek 3. Średnie ceny transakcyjne nowych mieszkań w wybranych miastach wojewódzkich w okresie III kw. 2006 – IV kw. 2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Bazy cen nieruchomości mieszkaniowych Narodowego Banku Polskiego, nbp.pl (2.05.2023).

Metodyka badania ilościowego – model oraz wykorzystane zmienne

Poniżej przedstawiony został przykład budowy modelu ekonometrycznego opisującego funkcjonowanie rynku mieszkaniowego w mieście wojewódzkim z uwzględnieniem trzech jego elementów: strony popytowej, podażowej oraz cen, na przykładzie Rzeszowa. Stolica województwa podkarpackiego stanowi ciekawy obszar badań, biorąc pod uwagę znaczny wzrost zarówno zasobu mieszkaniowego, jak i liczby ludności w XXI wieku.

Do weryfikacji zależności na rynku mieszkaniowym w mieście wojewódzkim posłużono się modelem autoregresji wektorowej (VAR), który zaproponował Christopher Sims²⁵. W tym podejściu model składa się z układu równań, gdzie w każdym równaniu zmienna jest objaśniana przez jej opóźnienia oraz opóźnienia pozostałych zmiennych. Liczba równań w modelu jest więc pochodną liczby wykorzystanych zmiennych. Model VAR często przyjmuje następującą postać²⁶:

²⁴ Por. S. Kokot, *Realne ceny mieszkań na rynku wtórnym w wybranych miastach w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician”, 2022, vol. 67, iss. 3, s. 63.

²⁵ C.A. Sims, *Macroeconomics and Reality*, „Econometrica”, 1980, nr 48, s. 1–48.

²⁶ M. Koško, M. Osińska, J. Stempińska, *Ekonometria współczesna*, Toruń 2007, s. 368–369.

$$Z_t = A_0 D_t + \sum_{i=1}^q A_i Z_{t-i} + \varepsilon_t$$

Gdzie: D_t – składnik zawierający średnią procesu, deterministyczny trend lub/i deterministyczną sezonowość, A_0 – macierz parametrów, D_t , Z_t – wektor obserwacji bieżących wartości badanych procesów o wymiarach $N \times 1$, A_i – macierze autoregresyjnych operatorów poszczególnych procesów, w których *a priori* nie zakłada się żadnych elementów zerowych, ε_t – wektor procesów resztowych, w odniesieniu do którego przyjmuje się, że poszczególne składowe są jednocześnie skorelowane ze sobą, ale nie zawierają autokorelacji, q – rząd modelu VAR.

Walter Enders²⁷ podkreśla, że dobór zmiennych do modelu VAR powinien opierać się na odpowiednim modelu ekonomicznym, co można tłumaczyć jako niebudzącą wątpliwości zależność wynikającą ze stylizowanych faktów w teorii ekonomii. Tą zasadą kierowano się w trakcie doboru zmiennych do poniższego modelu. W polskiej literaturze cechą wspólną większości prac bazujących na modelu regresji jest zmienna objaśniana, która zwykle bazowała na szeregu czasowym cen. Większość publikacji uwzględniała zmienne oddające zmiany w koniunkturze w skali makroekonomicznej, polityki pieniężnej, rynku kredytów mieszkaniowych, rynku giełdowego oraz odnoszące się do czynników lokalnych dotyczące sytuacji finansowej ludności, a zwłaszcza o charakterze fundamentalnym, jak zmiany liczby ludności i zasobu mieszkaniowego²⁸. W proponowanym modelu kierowano się powyższym rozróżnieniem na dane o charakterze makroekonomicznym oraz lokalnym. Statystyki opisowe i charakter zmiennych zostały przedstawione w tabeli 4. Szeregi czasowe danych wykorzystanych w badaniu mają charakter półroczny za okres od pierwszej połowy 2011 do drugiej połowy 2022 roku.

²⁷ W. Enders, *Applied Econometric Time Series*, 2004, s. 270.

²⁸ Por. R. Trojanek, *Determinanty wahań cen na rynku mieszkaniowym*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, 2008, t. 16, nr 4, s. 85–97; K. Żelazowski, *Regionalne zróżnicowanie cen i ich determinant na rynku mieszkaniowym w Polsce*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, 2011, t. 19, nr 3, s. 98–106.; M. Belej, *Catastrophe theory in explaining price dynamics on the real estate market*, „Real Estate Management and Valuation”, 2013, vol. 21, no. 3, s. 51–61; M. Zapotoczna, *Ceny mieszkań i zmiany demograficzne – czy istnieje związek? Doświadczenia polskiego rynku nieruchomości mieszkaniowych na przykładzie miast wojewódzkich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2016, nr 433, s. 199–210.

**Tabela 4. Statystyki opisowe zmiennych wykorzystanych w badaniu,
1 połowa 2011 – 2 połowa 2022**

Zmienna	Charakter zmiennej	Wartość maksymalna	Wartość minimalna	Średnia	Odchylenie standardowe
Liczba transakcji kupna/sprzedaży na rynku mieszkaniowym	Zmienna popytowa (objaśniana)	2353	96	1011	672
Liczba mieszkań oddanych do użytkowania	Zmienna podażowa (objaśniana)	2759	623	1223	502
Średnia cena mieszkania na rynku pierwotnym	Zmienna cenowa (objaśniana)	8087	4135	5332	1025
Liczba ludności	Zmienne o charakterze lokalnym (objaśniające)	197 181	179 634	188 778	5 847
Stopa bezrobocia		0,0840	0,0420	0,0637	0,0130
Liczba udzielonych pozwoleń na budowę		2401	452	1421	518
Dynamika PKB (indeks)		107,5	97,3	103,7	2,5
Liczba udzielonych kredytów hipotecznych	Zmienne o charakterze makroekonomicznym (objaśniające)	132 271	40 150	98 069	17 598
Wartość udzielonych kredytów hipotecznych (mln zł)		45 682	13 176	24 649	7475
Stopa WIBOR3M		0,0705	0,0021	0,0265	0,0186

Źródło: opracowanie własne. Szereg czasowy dynamiki PKB odzwierciedla dynamikę w ujęciu kwartalnym rok do roku. Szereg czasowy średnich cen transakcyjnych mieszkań reprezentuje średnią cenę w drugim kwartale danego półrocza.

Pierwszy etap badania stanowiła weryfikacja stacjonarności szeregów czasowych, która została przeprowadzona z wykorzystaniem testu Augumented Dickey-Fuller (ADF). Następnie sformułowane zostały trzy modele wielo-równaniowe. Pierwszy z nich objaśnia popyt, drugi podaź,

a trzeci ceny²⁹. W ramach poszczególnych modeli obszar zainteresowania stanowią równania objaśniające zmienną popytową, zmienną podażową oraz ceny. W poszczególnych trzech układach równań wykorzystywane były zmienna objaśniana oraz wszystkie dostępne zmienne objaśniające (tabela 4). W następnym kroku usuwane z modeli były zmienne, których oszacowania parametrów okazały się nieistotne statystycznie. Do modeli składających się z pozostałych zmiennych i maksymalnej liczby opóźnień wynoszącej 4 dodane zostały dwie zmienne zero-jedynkowe oddające odpowiednio wpływ pandemii Covid-19 i początek agresji Rosji na Ukrainę. Następnie modele poddawane były weryfikacji za pomocą testów post-estymacyjnych: testu normalności rozkładu reszt *Jarque-Bera*, testu autokorelacji *Lagrange-multiplier* oraz testu na określenie pierwiastków równania charakterystycznego (*the Eigenvalue stability condition test*). Jeśli uzyskane wyniki dla jednego z testów były nieprawidłowe, model był formułowany ponownie z mniejszą o 1 liczbą opóźnień. Takie podejście stanowi pokłosie ograniczonej długości szeregów czasowych, co mogło rzutować na jakość ekonometryczną modeli. Ostatni element badania stanowi weryfikacja przyczynowości w sensie Grangera.

Model VAR dla rynku mieszkaniowego w Rzeszowie

Poniżej w tabelach 5, 6 i 7 przedstawione zostały równania objaśniające kolejno liczbę transakcji kupna/sprzedaży (zmienna popytowa), liczbę mieszkań oddanych do użytkowania (zmienna podażowa) oraz średnie ceny mieszkań z rynku pierwotnego. Analiza wyników testu ADF wykazała, iż szeregi czasowe przyrostów liczby kredytów mieszkaniowych oraz ich wartości nie są stacjonarne, z tego powodu nie zostały uwzględnione w dalszym badaniu. Finalną postać poszczególnych modeli sformułowano na podstawie przedstawionej wyżej procedury. Wartości współczynnika determinacji dla trzech przedstawionych poniżej równań są dość wysokie i wahają się w przedziale od 0,498 do 0,8766.

Wyniki przedstawione w tabeli 5 wskazują, iż opóźnione o dwa okresy zmiany stopy bezrobocia oraz Wiboru3M powodują spadek liczby transakcji na rynku mieszkaniowym w Rzeszowie. Wyniki są zgodne z oczekiwaniami, bowiem wzrost wartości zarówno pierwszej, jak i dru-

²⁹ Por. K. Żelazowski, *Model ekonomiczny jako narzędzie analizy funkcjonowania rynku nieruchomości* [w:] *Inwestycje i nieruchomości. Wyzwania XXI wieku*, red. A. Nalepka, Kraków 2011, s. 295–302.

giej zmiennej powinien oddziaływać w kierunku odpowiednio pogorszenia sytuacji finansowej oraz ograniczenia zdolności kredytowej gospodarstw domowych.

Tabela 5. Równanie popytowe, objaśniające zmiany liczby transakcji kupna/sprzedaży mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym w Rzeszowie

Zmienna	Rząd opóźnień	Ocena parametru	Błąd standardowy	P> z
Stała	-	-0,0886705	0,0864588	0,305
Liczba transakcji	1	-0,1767031	0,1596393	0,268
	2	0,1956531	0,1515911	0,197
Stopa bezrobocia	1	0,4144462	1,821745	0,820
	2	-4,625191	1,630349	0,005***
WIBOR3M	1	-0,2053789	0,1361399	0,131
	2	-0,3645383	0,1359396	0,007***
R ²		0,4980		

* $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Źródło: opracowanie własne.

Przykładem wpływu drugiej zmiennej objaśniającej w praktyce były podwyżki stopy referencyjnej przez Radę Polityki Pieniężnej (RPP) i w ich następstwie wzrost Wiboru notowany od końcówki 2021 roku, co skutkowało załamaniem rynku kredytów hipotecznych zwłaszcza w drugiej połowie 2022 roku. Jeśli chodzi o siłę oddziaływania na liczbę transakcji, to jest ona większa w przypadku stopy bezrobocia, co wynika z oszacowań parametrów przedstawionych w tabeli 5 oraz faktu, iż szeregi czasowe zmian stopy bezrobocia oraz stopy Wibor3M przedstawiają zbliżoną magnitudę.

Tabela 6. Równanie podażowe, objaśniające liczbę mieszkań oddanych do użytkowania na rynku pierwotnym w Rzeszowie

Zmienna	Rząd opóźnień	Ocena parametru	Błąd standardowy	P> z
<i>l</i>	2	3	4	5
Stała	-	0,1904086	0,1690229	0,260
Mieszkania oddane	1	-0,9007823	0,1935108	0,000***
	2	-0,2143941	0,2383898	0,368
	3	0,1037589	0,1852062	0,575
Liczba ludności	1	2,210576	13,62306	0,871
	2	-47,44313	14,23126	0,001***
	3	29,35908	21,00107	0,162

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Dynamika PKB	1	-2,051797	3,228284	0,525
	2	9,06724	2,58251	0,000***
	3	5,831586	3,126843	0,062*
UKR	-	-0,662392	0,274816	0,016**
R ²		0,8399		

* $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6 prezentuje wyniki równania objaśniającego podaż. Opóźniona o jedno półrocze liczba mieszkań oddanych do użytkowania obniża tę liczbę w bieżącym okresie. Co ciekawe, w podobny sposób oddziałuje opóźniona o dwa okresy zmiana liczby ludności. Wy tłumaczenia odmiennych od spodziewanych relacji w tym ostatnim przypadku może dostarczyć analiza szeregów czasowych. Liczba ludności Rzeszowa w badanym okresie cechuje się stabilną tendencją wzrostową. Z kolei liczba mieszkań oddawanych do użytkowania ma bardziej oscylacyjny charakter. Poza tym w badanym okresie w Rzeszowie dochodziło do rozszerzenia granic miasta, co wpłynęło na wzrost liczby ludności i zasobu mieszkaniowego i mogło zaburzyć standardowe relacje. Stąd zapewne ujemny znak parametru przy liczbie ludności. Wpływ dwóch istotnych opóźnień dynamiki PKB jest, jak można było oczekiwać, dodatni. Wartość liczbowa oszacowań parametrów jest najwyższa w przypadku zmian liczby ludności. Biorąc pod uwagę magnitudę szeregów czasowych poszczególnych zmiennych, to właśnie ona najmocniej rzutuje na liczbę oddanych mieszkań. Zmienna zerowej jedynkowej odzwierciedla negatywny (ujemny) wpływ agresji Rosji na Ukrainę na podaż mieszkań.

Tabela 7. Równanie cenowe, objaśniające zmiany średnich cen mieszkań na rynku pierwotnym w Rzeszowie

Zmienna	Rząd opóźnień	Ocena parametru	Błąd standardowy	$P > z $
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Stała	-	0,0680005	0,0094843	0,000***
Ceny transakcyjne	1	-1,36733	0,1977635	0,000***
	2	-0,3919065	0,1628872	0,016**
	3	0,4880252	0,1520996	0,001***
	4	0,0947178	0,165303	0,567

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Liczba PnB	1	-0,147383	0,0172913	0,000***
	2	-0,153611	0,0256493	0,000***
	3	-0,1172919	0,0207146	0,000***
	4	-0,0918191	0,0165984	0,000***
COVID-19	-	0,0540402	0,0117683	0,000***
R ²	0,8766			

* $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiona w tabeli 7 łączna wartość oszacowań parametrów istotnych statystycznie opóźnień zmiennej ceny transakcyjnej jest ujemna. Może to świadczyć o zdrowym, „niewybuchowym” charakterze relacji, bowiem kierunek zmian cen transakcyjnych jest korygowany w kolejnych okresach. Wpływ ingerencji polityki mieszkaniowej na rynek mieszkaniowy w ujęciu lokalnym jest oddawany przez liczbę pozwoleń na budowę. Oszacowania wszystkich czterech opóźnień szeregu czasowego zmian liczby PnB są ujemne, co oznacza, że rosnąca liczba pozwoleń na budowę – poprzez wzrost podaży mieszkań w kolejnych okresach – oddziałuje na obniżkę cen. Warto jednak dodać, że przedsiębiorstwa deweloperskie zazwyczaj nie czekają do ukończenia budowy z wprowadzaniem mieszkań na rynek. Proces sprzedaży rozpoczyna się zwykle po uzyskaniu pozwolenia na budowę i przygotowaniu planu marketingowego całego przedsięwzięcia. Stąd wpływ liczby pozwoleń na budowę tym bardziej wydaje się istotny dla wielkości podaży towaru dostępnego na rynku, a więc i cen. W ujęciu wartościowym łączne oszacowania istotnych statystycznie zmiennych są zbliżonego rzędu, choć wyższa wartość przypada na opóźnienia zmiennej objaśnianej. Warto również podkreślić dodatni wpływ zmiennej oddającej impakt pandemii Covid-19 na zmiany średnich cen mieszkań. Taki rezultat można odczytywać na dwa sposoby. Wprawdzie w trakcie początkowych kilku miesięcy pandemii w Polsce sprzedaż mieszkań zamarła, następnie jednak luźna polityka pieniężna doprowadziła do znacznego wzrostu zdolności kredytowej gospodarstw domowych i popytu na lokale mieszkalne, czemu towarzyszył wysyp inwestycji deweloperskich. Rzut oka na średnie ceny mieszkań w analizowanym mieście (rysunek 3) wskazuje na wzrost średnich stawek w dobie pandemii, nie może więc dziwić dodatnia wartość dla zmiennej COVID-19.

Przeprowadzone testy post-estymacyjne (test *Jarque-Bera*, test *Lagrange-multiplier*, test *Eigenvalue stability condition*³⁰) wykazały zachowany rozkład normalny reszt, brak autokorelacji oraz spełnienie warunku stabilności we wszystkich trzech modelach.

W tabeli 8 przedstawione zostały wyniki testu na przyczynowość w sensie Grangera dla zmiennych wykorzystanych w modelach od 1 do 3. W każdym z trzech przypadków zmienne objaśniające pojedynczo, jak i razem stanowią przyczynę w sensie Grangera zmiennych objaśnianych.

Tabela 8. Wyniki testu na przyczynowość w sensie Grangera – wpływ zmiennych objaśniających na zmienną objaśnianą w poszczególnych modelach

Model 1			Model 2			Model 3		
Zmienna objaśniana	Liczba transakcji kupna/sprzedaży		Zmienna objaśniana	Średnie ceny nowych mieszkań		Zmienna objaśniana	Liczba mieszkań oddanych do użytkowania	
Zmienne objaśniające	chi2	Prob > chi2	Zmienne objaśniające	chi2	Prob > chi2	Zmienne objaśniające	chi2	Prob > chi2
Stopa bezrobocia	8,7686	0,012**	Liczba PnB	77,371	0,000***	Liczba ludności	16,338	0,001***
WIBOR3M	11,029	0,004***	-	-	-	Dynamika PKB	16,258	0,001***
Razem	17,62	0,001***	-	-	-	Razem	31,749	0,000***

* $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Problem potrzeb mieszkaniowych stanowi w Polsce przedmiot dyskursu publicznego od wielu lat. W tym kontekście o znaczeniu polityki mieszkaniowej świadczy chociażby fakt, iż stanowi ona przedmiot sporu politycznego i jest poruszana w trakcie kampanii wyborczych. Na lokalne władze publiczne zwłaszcza w dużych miastach, gdzie potrzeby mieszkaniowe się kumulują, nakładana jest odpowiedzialność za mieszkalnictwo do realizacji zadań, z którego to zakresu samorządy pozbawione są realnych narzędzi, przede wszystkich finansowych. Przeprowadzone badanie stanu faktycznego na podstawie danych ilościowych nakazuje w tym kontekście przyjęcie pierwszej hipotezy badawczej sta-

³⁰ Wyniki testów ADF, *Jarque-Bera*, *Lagrange-multiplier*, *Eigenvalue stability condition* nie zostały uwzględnione w treści artykułu ze względu na ograniczony zasób miejsca. Są one jednak dostępne u autora.

nowiącej, iż główny obszar realnego wpływu polityki mieszkaniowej miast wojewódzkich na zaspokojenie potrzeby mieszkaniowej ich mieszkańców stanowi polityka przestrzenna. Druga hipoteza została odrzucona, bowiem w ramach przedstawionego modelu na lokalnym rynku mieszkaniowym w Rzeszowie zmienne popytowa i podażowa są wprawdzie determinowane zarówno przez czynniki o charakterze makroekonomicznym, jak i lokalnym, nie dotyczy to jednak średnich cen mieszkań. W toku badania ustalono również, iż wzrost liczby pozwoleń na budowę, w ramach sformułowanego modelu ekonometrycznego, powoduje spadek średniej ceny nowych mieszkań. Pozwala to na przyjęcie ostatniej hipotezy. Dalsze badania zagadnień przedstawionych w artykule powinny zmierzać w kierunku wypracowania propozycji zmian, zarówno jeśli chodzi o zakres instrumentów miejskiej polityki mieszkaniowej, jak i sposobów ich finansowania.

Bibliografia

- Bazy cen nieruchomości mieszkaniowych Narodowego Banku Polskiego*, Narodowy Bank Polski, <https://nbp.pl/> (2.05.2023).
- Belej M., *Catastrophe theory in explaining price dynamics on the real estate market*, „Real Estate Management and Valuation”, 2013, vol. 21, no. 3, DOI: <https://doi.org/10.2478/remav-2013-0026>.
- Bryx M., *Rynek nieruchomości: system i funkcjonowanie*, Warszawa 2006.
- Bryx M., Rudzka I., *Alternatywny model kredytowania hipotecznego na cele mieszkaniowe*, Warszawa 2020.
- Enders W., *Applied Econometric Time Series*, 2004.
- Głuszak M., *Cechy gospodarstw domowych a sposoby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie”, 2010, nr 822.
- Hilber C., *Why Are Homeownership Rates So Different Across Europe?*, In 14th Annual European Real Estate Society Conference. ERES: Conference. London, UK, <https://www.eres.org/>, 2007 (29.10.2023).
- Kamiński M., *Luka mieszkaniowa – aspekt decyzyjny i problem pomiaru na przykładzie Wrocławia*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2019, nr 1, DOI: 10.15611/pn.2019.544.06.
- Kokot S., *Realne ceny mieszkań na rynku wtórnym w wybranych miastach w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne. The Polish Statistician”, 2022, vol. 67, iss. 3, DOI: 10.5604/01.3001.0015.8066.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Kośko M., Osińska M., Stempińska J., *Ekonometria współczesna*, Toruń 2007.
- Kucharska-Stasiak E., *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2006.
- Liczba gospodarstw domowych oczekujących na najem lokali i tymczasowych pomieszczeń*, Bank Danych Lokalnych, <bdl.stat.gov.pl> (3.11.2023).

- Liczba i kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych*, Bank Danych Lokalnych, bdl.stat.gov.pl (3.11.2023).
- Liczba ludności Polski i miast wojewódzkich*, Bank Danych Lokalnych, bdl.stat.gov.pl (3.11.2023).
- Liczba mieszkań oddanych do użytkowania według formy budownictwa*, Bank Danych Lokalnych, bdl.stat.gov.pl (11.09.2023).
- Liczba, wartość oraz średnia wartość nowo udzielonych kredytów mieszkaniowych w latach 2002–2022*, Centrum AMRON, <https://www.amron.pl/> (8.05.2023).
- Lis P., *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, „Working Papers, Department of Economic Policy and Development Planning, The Poznan University of Economics”, 2005, nr 31.
- Lis P., *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*, Warszawa 2019.
- Lis P., *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2008.
- Lis P., *Wspólnie czy indywidualnie? Na własność czy wynajem? Wszystkim czy wybranym? Dylematy współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, „Studia BAS”, 2021, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.16>.
- Maslow A.H., *A Theory of Human Motivation*, „Psychological Review”, 1943, nr 50.
- Muzioł-Węclawowicz A., *Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i ograniczenia*, „Studia BAS”, 2021, nr 2.
- Navy S.L., *Theory of Human Motivation – Abraham Maslow* [w:] *Science Education in Theory and Practice*, red. B. Akpan, T.J. Kennedy, 2020, <https://eibn.pub/> (29.10.2023).
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 października 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. 2021, poz. 2021).
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, Paryż 1948.
- Prognoza gospodarstw domowych na lata 2016–2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, <https://stat.gov.pl/> (30.10.2023).
- Prognoza ludności na lata 2023–2060*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, <https://stat.gov.pl/> (30.10.2023).
- Rynek nieruchomości w Polsce*, red. L. Kałkowski, Warszawa 2001.
- Share of people living in households owning or renting their home*, Eurostat, <https://ec.europa.eu/>, 2022 (30.10.2023).
- Sims C.A., *Macroeconomics and Reality*, „Econometrica”, 1980, nr 48.
- Stan zasobu mieszkaniowego w wybranych formach własności*, Bank Danych Lokalnych, bdl.stat.gov.pl (3.11.2023).
- Strączkowski Ł., Koszel M., *Rynek mieszkaniowy i polityka mieszkaniowa w dużym polskim mieście – studium przypadku Poznania*. „Studia BAS”, 2021, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.21>
- Trojanecki R., *Determinanty wahań cen na rynku mieszkaniowym*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, 2008, t. 16, nr 4.
- Twardoch A., *Polityka mieszkaniowa w kontekście kształtowania ład przestrzennego w Polsce. Poziom centralny, regionalny i lokalny*. „Studia BAS”, 2021, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.17>.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, art. 4 (Dz.U. 2001, nr 71, poz. 733).

- Wskaźniki zasobu mieszkaniowego*, Bank Danych Lokalnych, bdl.stat.gov.pl (3.11.2023).
- Zapotoczna M., *Ceny mieszkań i zmiany demograficzne – czy istnieje związek? Doświadczenia polskiego rynku nieruchomości mieszkaniowych na przykładzie miast wojewódzkich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2016, nr 433, DOI: 10.15611/pn.2016.433.20.
- Żelazowski K., *Model ekonomiczny jako narzędzie analizy funkcjonowania rynku nieruchomości [w:] Inwestycje i nieruchomości. Wyzwania XXI wieku*, red. A. Nalepka, Kraków 2011.
- Żelazowski K., *Regionalne zróżnicowanie cen i ich determinant na rynku mieszkaniowym w Polsce*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, 2011, t. 19, nr 3.

The urban housing policy and the role of the residential market in meeting housing needs

Abstract

The housing policy tasks faced by local authorities often exceed the range of tools at their disposal. This is especially true in large cities, where housing needs are accumulated. The first objective of this paper is to determine how provincial cities impact the degree of housing need satisfaction of their inhabitants. The second objective is to propose an econometric model to explain the functioning of the residential market in a provincial city. The study uses a descriptive method, statistical data analysis and a quantitative method in the form of a vector autoregression model. The study indicated that provincial city authorities can establish real housing policy mainly by interfering in the local residential market with the use of spatial planning policy. The effects of the latter are embodied by number of building permits, which can generate the reduction of average housing prices in a provincial city, what was proven for Rzeszów.

Keywords: urban housing policy, residential market, housing needs, provincial cities, vector autoregression model

Patryk Pleskot*

THE ASSASSINATION OF POLISH PRESIDENT GABRIEL NARUTOWICZ IN 1922. REFLECTIONS FROM THE CENTURY’S PERSPECTIVE

Abstract

From the geopolitical point of view the year 1922 could be perceived as a very first “ordinary” year for the newly emerged Republic of Poland. Military clashes were over, the frontiers had been determined and defended. Nevertheless, hardly achieved, relative international security caused a real eruption of inner difficulties. As the common enemy (mainly the Soviets) was gone, the demons emerged which up till now had been asleep for decennials because of the inexistence of Polish state. A dramatic climax was reached in the last quarter of the year, when firstly the parliamentary and secondly the presidential elections took place. The results were disappointing for both conservative and leftist parties and quite rewarding for the ethnic minorities. Highly strained atmosphere, exacerbated by aggressive media, resulted in street fights and full bloom of antisemite and nationalist behaviours. It all led to a drama: the 16th December 1922, Eligiusz Niewiadomski – a fanatic, frustrated nationalist – murdered the very first president of Republic of Poland, Gabriel Narutowicz – a supporter of tolerance and liberalism – who had been elected just few days earlier. It was a dramatic consequence of political violence – a phenomenon which has its contemporary incarnations.

Keywords: Gabriel Narutowicz, political violence, assassination, presidential elections

Introduction

On 16 December 1922 around 12:15, fanatical painter Eligiusz Niewiadomski fired three shots at the back of Gabriel Narutowicz, President of the Republic of Poland elected just one week before. Narutowicz was visiting an art gallery in Warsaw for the opening of a new exhibition. He collapsed to the floor and died almost instantly. The killing of

* Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Pamięci Narodowej, e-mail: ppleskot@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0001-5627-8325.

the President was the tragic climax of an extremely turbulent year which put in question the most basic civil and human rights in Poland. The events of 1922 seemed to suggest that the newly revived Republic could descend into political and social chaos.

Narutowicz: a man of success

The first President of the Republic of Poland was born in 1865 in the town of Telše in Žemaitija. He was descended from an old noble family. He graduated from a secondary school in the town of Lipava and enrolled at the Faculty of Mathematics and Physics of the University of St. Petersburg. Yet, he had to interrupt his studies due to poor health. He managed to leave for Switzerland, where he continued his studies at the University of Technology in Zurich. At the turn of the 1880s and 1890s, Narutowicz became associated with the Polish community in Switzerland, especially with the left-wing party in exile called "Proletariat". This led the Tsarist authorities to issue a warrant for his arrest, which prevented him from returning to his home country when he completed his studies. Therefore, the charges that he had no interest in Poland and would have nothing to do with it, which were formulated against him later, were unfounded. It is true that in 1895 he adopted Swiss citizenship, which facilitated his academic and professional career¹.

Narutowicz's first place of employment was the railway construction office in St Gallen, where he worked as a constructor and engineer. He was promoted steadily over the years. In 1895, he became the head of the Rhine regulation division, and one year later he won an award at the prestigious International Exhibition in Paris. It will not be an overstatement to describe him as a pioneer of Switzerland's electrification. He was also responsible for the construction of numerous hydroelectric power plants in Switzerland and beyond. In 1907, he was appointed Professor of the Department of Hydraulic Engineering at the Zurich University of Technology. In later years, until 1919, he even held the post of dean there. During the First World War, Narutowicz got involved in promoting the Polish cause and humanitarian aid: for example, he was an active member of the Swiss General Committee for Assistance to War Victims in Poland and of the organisation called La Pologne et la Guerre

¹ See: *Gabriel Narutowicz. Pierwszy prezydent Rzeczypospolitej. Księga pamiątkowa*, Warszawa 1925, *passim*; J. Pajewski, W. Łazuga, *Gabriel Narutowicz. Pierwszy Prezydent Rzeczypospolitej*, Warszawa 1993, *passim*.

(Poland and War) in Lausanne. During that time, his political views shifted towards Piłsudski's ideas².

The advent of the Second Polish Republic was a turning point in Narutowicz's life. He was a successful man, respected scholar and engineer, yet, in September 1919, he abandoned his comfortable and prosperous life in Switzerland and returned to his homeland, which he had not visited for over 30 years. It was a spontaneous and selfless decision. He understood that the new country desperately needed educated professionals. He also knew that the country was fighting to assert its borders against practically everyone around it, and its survival was uncertain. He was heading into the unknown. This was arguably the best proof of his commitment and patriotism, though his opponents denied him these qualities.

At the end of June 1920, when the Bolshevik offensive on Warsaw began to threaten the very existence of the Polish Republic, Gabriel Narutowicz, then aged 55, was appointed Minister of Public Works in Władysław Grabski's government. Had the Polish troops not driven the Soviets back in the "Miracle on the Vistula" that happened in August, he and the entire government would have likely ended up in Soviet captivity. Two years later, he was promoted to the position of Foreign Minister³. Yet, hardly anyone knew who he was at that time.

Affective polarisation

The newly appointed minister found himself at the centre of the government crisis and parliamentary conflicts. The March Constitution of 1921 was modelled on the system of the French Third Republic and replicated its flaws: soon, it became clear that the over-inflated power of the Parliament gave rise to a vicious circle of short-lasting unstable governments, futile, though heated party debates, and absence of a long-term political vision. The fear of the Chief of State Józef Piłsudski, which was shared by most MPs, resulted in a grotesque curtailment of the President's power. He, as well as the government and the Senate, had little to say. All that mattered was the whimsical Sejm, driven by conflicting tendencies. Poland turned into a "sejmocracy"⁴.

² M. Andrzejewski, *Gabriel Narutowicz*, Warszawa 2012, *passim*.

³ J. Pajewski, W. Łazuga, *op. cit.*, pp. 45–52.

⁴ W. Suleja, *Dawniej to było. Przewodnik po historii Polski*, Warszawa 2019, pp. 251–255.

The MPs were inexperienced, unable to reach compromise, or to share power, while ministers could not rise above party interests, as MPs blackmailed them. Corruption was a serious problem: distrust and resistance to externally imposed power became deeply ingrained in the Polish people, making it difficult for them to switch to civic reasoning. The decades under partitions left the country with no legacy of honest and efficient public service. The control of economic and import concessions was highly profitable for political parties. The fledgling land reform was accompanied by embezzlement, land speculation, and the leasing of state property. All these struggles and political scandals played out against the backdrop of an overwhelming economic crisis. It might be true to say that the years 1921-1922 were the time when the Polish society faced the greatest material hardship, at least until the Great Depression of the late 1920s and early 1930s. The economy was abruptly thrown off its wartime course and hit the rock bottom. The budget deficit posed a threat to the very existence of the state, while tax revenues were low. The policy of frantic money printing fuelled the rampant inflation. In mid-1919, one US dollar cost 590 Polish marks; three years later, it was worth nearly 18,000 Polish marks. The extensive social rights and the intensive development of trade unions (in 1921, trade union membership reached 1.3 million) mitigated the problems and protected people against speculation, but only to a limited extent⁵.

Social tension was not just the result of the economic situation. It was no coincidence that the rapid surge in internal disputes in Poland occurred in the second half of 1921, after the signing of the Riga peace treaty with the Bolsheviks that effectively marked the end of a period of incessant wars, and after the series of plebiscites and uprisings that shaped the borders of the new state. It was obvious that the lessening of the external threat reawakened deep ideological disparities that were consuming the society (which, in fact, were quite natural). This ended the extraordinary time of euphoria following the regaining of independence, accompanied by the fear of losing it again. It was time to return to ordinary life. But its realities turned out to be very different from the dreams of "glass houses" in free Poland that had been dreamt for decades. Until then, it was possible to maintain the delusion that the need to fight for the borders and to defend them would only temporarily delay the fulfilment of this spectacular vision, while the extraordinary social mobilisation during the war further sustained this illusory thinking. Now,

⁵ See: R.M. Watt, *Gorzka chwala: Polska i jej los 1918-1939*, Warszawa 2005, pp. 182-185; M. Eckert, *Historia polityczna Polski lat 1918-1939*, Warszawa 1990, pp. 69-70.

as peacetime came, dreams inevitably clashed with real life, which was extremely painful. This led to the eruption of new, deeper frustrations and disillusionment, which, in turn, provoked increasingly violent political and ideological struggles⁶.

Furthermore, the nation that had fought for its right to be Polish saw that one in three people living in the state that emerged from bloody battles were not native Poles. Now their fragile Polishness had to be protected from within. The decisive vote of the minorities in the presidential election of December 1922 made a considerable part of the population even more convinced that their homeland, which they miraculously won back, was not ruled by Polish people at all.

Meanwhile, since the summer of 1922, the heated social and political atmosphere was fuelled not only by the more and more grotesque clashes in the Sejm and the ever-changing government but also by the campaign before the parliamentary election that was due in November. Just then, on the eve of the election, the long-lasting economic crisis entered its particularly acute phase: at the beginning of the year, following another devaluation of the Polish mark, prices started to rise even faster. Price hikes were observed almost on a daily basis, with wages lagging behind them and savings melting away. This provoked an unprecedented wave of strikes. In August, protests of agricultural workers spread over nearly the entire province of Poznań. Textile workers in Dąbrowa, miners in Dąbrowa Basin, and postal workers, also went on strike. The seriousness of economic problems at the time is best illustrated by the fact that in 1922 state spending was two times higher than state revenues. The country seemed to be on the brink of bankruptcy⁷.

The Sejm election on 5 November, and of the Senate election on 12 November 1922 were the first "proper" parliamentary elections in free Poland and the only ones in the history of the Second Republic of Poland with so few parties trying to boycott them. The candidates standing for the election made a colourful and diverse group, representing minor parties as well as powerful movements. It all looked chaotic, especially given the low level of political awareness among the people⁸.

The vote was preceded by a "regular" campaign. "Regular" here meant: marked by a brutal and ruthless political struggle. The politically inexperienced nation showed signs of "affective polarisation", which has been described by political scientists. It meant that they saw their politi-

⁶ A. Ajnenkiel, *Od „rządów ludowych” do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, Warszawa 1986, pp. 324–336.

⁷ R.M. Watt, *op.cit.*, pp. 182–185; M. Eckert, *op.cit.*, pp. 69–70.

⁸ A. Ajnenkiel, *op.cit.*, pp. 324–336.

cal adversaries not so much as opponents, but as enemies they needed to combat⁹. The political competition turned into an ideological, polarised, and highly emotional clash of two camps: one made up of national democrats, clergy and speculators, and the other made up of socialists, communists, and Germans. It was therefore a clash of the nationalist, conservative right, and left-wing groups and supporters of Piłsudski. People were threatened with Bolshevism on the one hand and with the Jews on the other. Xenophobia and class struggle were widely exploited. People accused each other of treachery and theft¹⁰. One might want to ask whether this "affective polarisation", with a different set of slogans but of a similar nature, is not consuming the Polish political scene today.

In the autumn of 1922, journalists working for competing newspapers found themselves right on the frontline. The standard of articles produced by all sides of the argument was appalling: there were verbal attacks (such as "thugs", "freeloaders", "apostles of bribery", "journalistic peddlers", "scandalists"), childish mocking (for example, "Robotnik" ["The Worker"] was turned into "Rebe-tnik", PPS into "pepejsowcy"; the Christian Union of National Unity became "Chjena" Korfanty was nick-named Korfantek), and insults ("dunce", "half-wit"). Actions were taken too: famous journalists and writers were beaten (it happened, for example, to Adolf Nowaczyński and Stanisław Rymar), print shops and editorial offices were raided. At the same time, the high cost of the campaign forced parties to enter into curious alliances; for instance, the left-wing PSL "Liberation" party offered seats in the Sejm to some wealthy representatives of the bourgeoisie, who agreed to lend a large sum of money to the party¹¹.

In the end, the election was won by the right wing and the conservatives, with the National Democrats (the Popular National Union) playing the leading role. They obtained nearly 40 percent of all seats. The centre parties (PSL "Piast" and the National Workers' Party) also achieved a good result, gaining approximately 20 percent support. Members of the popular party "Piast" became the second largest political force in the Sejm. Only 20 percent of voters supported the left wing parties PSL "Liberation" and PPS. The election of the Senate, whose importance was

⁹ See: K. Skarżyńska, *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*, Warszawa 2005; S.S. Tomkins, *Affect Imagery Consciousness*, vol. 1–3, London–New York 1961, 1962, 1991.

¹⁰ Compare: D. Nałęcz, *Wstęp*, [in:] *Nie szabłą, lecz piórem. Batalie publicystyczne II Rzeczypospolitej*, ed. D. Nałęcz, Warszawa 1993, pp. 6–7.

¹¹ W. Władysław, *Śmierć prezydenta – grudzień 1922*, [in:] *Nie szabłą, lecz piórem...*, pp. 14–16.

secondary to that of the Sejm, was held one week later and confirmed the distribution of votes in the Sejm election: the right-wing won 49 seats, centre parties – 20 seats, and the left-wing – 15 seats. The remaining seats were taken by national minorities¹².

The right wing was not pleased with this turn of events. Having no clear majority was plain incomprehensible from the point of view of Warsaw, where the National Democrats received more votes than the national average. This only fuelled the tension. However, its main problem was different: in the new National Assembly, ethnic minorities were represented by nearly 20 percent of MPs and by a similar percentage of senators. Jewish groups became the strongest. It was clear that this community, which, being strong in numbers, represented one of the main forces in the Parliament, would become the object (and subject) of dangerous conflicts. The first of these took place at the opening session of the Sejm on 28 November 1922: Ukrainian MPs wanted to take the oath in their native language but Speaker Maciej Rataj forced them to do it in Polish¹³.

The excitement over organising the work of the Sejm and the complex relations between parties had not yet subsided when the election of the President of the Polish Republic came to the fore. The course of the voting of 9 December 1922 was one of the most astonishing, surprising, and consequential events in the entire history of the Second Polish Republic. There had been no indication of what would happen in the Sejm chamber on that one dramatic day.

Electoral shock

Before the vote of 9 December 1922, the initial position was quite clear: the right-wing block (including the national and conservative parties), controlling around 40 percent of votes, counted on support from the centre party PSL "Piast". This majority would have enabled them to propose a joint candidate and speak from the position of strength. There was one problem though: the National Democrats were unwilling to give way to "Piast" over the land reform. There was also confusion about the game Józef Piłsudski was playing. It was generally believed that, despite his reservations, the Chief of State would eventually propose his candidacy, which he delayed almost until the very end. This made parties represented in the Sejm propose insignificant candidates, knowing that they would

¹² A. Ajnenkiel, *op.cit.*, pp. 326–328.

¹³ M. Eckert, *op.cit.*, pp. 71–72.

not stand much of a chance in competition with the highly popular Piłsudski. The Marshal's decision of 4 December 1922 about his final withdrawal from the race for presidency surprised politicians and astonished the public¹⁴.

The puzzled MPs had to choose one of the already proposed candidates, and let us stress that all major parties saw it as a point of honour to put forward their own champions. PSL "Piast" proposed the cooperative activist Stanisław Wojciechowski. The party's leader, Wincenty Witos, did not want to compete against Piłsudski. "Piast's" rival party, the left-wing PSL "Liberation" put its faith in Gabriel Narutowicz. Narutowicz, who was a supporter of Piłsudski, was in fact not linked to "Liberation". His candidacy was proposed as a result of a compromise reached within the party and... the absence of better alternatives. It is even not entirely certain whether Narutowicz gave clear consent to stand in the election! But the benefit of this nomination was that it showed the left-wing popular party as capable of rising above party divisions and its natural peasant electorate¹⁵.

Meanwhile, the Socialists decided to put forward one of their leaders, Ignacy Daszyński. Yet, his decidedly left-wing views meant that he stood no chance of being elected. His nomination was therefore a form of political statement. The national minorities decided to show their strength too, proposing a joint candidate; the exotic linguist Jan Baudouin de Courtenay. The National Democrats paid the highest price for Piłsudski's move. Assuming that its candidate would certainly lose in competition against the Marshal, the party bet on Count Maurycy Zamoyski, the top landholder in the Second Polish Republic, who was a staunch opponent of the land reform. It was a gesture of courtesy towards a distinguished partner, however, as the situation suddenly changed, the compromise with "Piast" proved impossible¹⁶.

The National Assembly, which gathered at a formal session on 9 December, faced the choice of five candidates. According to the binding rules of procedure, if no candidate managed to secure an absolute majority of votes in the first ballot, the person with the lowest support would drop out in subsequent rounds. That was what happened. Though Count Zamoyski received around 40 percent support, voting had to con-

¹⁴ See: M. Białokur, *Kandydat PSL „Wyzwolenie” pierwszym prezydentem Polski, czyli wielka gra Stanisława Thugutta w grudniu 1922 roku*, „Zeszyty Wiejskie”, 2019, vol. 25, pp. 85–107.

¹⁵ R.M. Watt, *op.cit.*, pp. 171–172; *Polska uskrzydłona, Polska spsiała. Rozmowa z Tomaszem Nałęczem*, „Gazeta Wyborcza”, 16 XI 2009.

¹⁶ See: M. Ruszczyć, *Strzały w „Zachęcie”*, Katowice 1987, pp. 133–138.

tinue. Ignacy Daszyński dropped out in the second round. Zamoyski was still the most likely winner, getting 226 votes. Wojciechowski was supported by 152 MPs, while Narutowicz received only one vote less. Badouin de Courtenay gathered only 10 votes and was eliminated in the third round. Zamoyski, Wojciechowski, and Narutowicz, who was considered the least important of the three, were still in the game. The candidate favoured by PSL "Piast" was the chief opponent of the National Democrats' man. The parties that were supposed to work together in the elections, opposed one another in a fierce clash. As a result of complex electoral arithmetic, the right wing managed to eliminate Wojciechowski in the fourth vote, as some left wing MPs, disposed negatively towards Piłsudski, did not support him. Zamoyski, and the underestimated Narutowicz, were the only candidates left¹⁷.

The national minorities decided to show its unity before the final resolution and supported one specific candidate. Gabriel Narutowicz was the only viable option for them. Indeed, the votes of the minorities were decisive for the election of the first President of the Polish Republic, however, he was supported by virtually all parties, with the exception of the right. In the end, he obtained 289 votes (103 from representatives of the minorities and 186 from the left and the centre), while Zamoyski got 227 votes, which was practically the same as initially¹⁸. It is unlikely that anyone would have expected this defeat of the right, least of all the right itself.

Narutowicz's astonishing success in the election came as a shock to the nationalists. The shock quickly gave way to anger. As soon as the evening of 9 December, radical nationalists from the influential "Development" Society drafted an appeal, announcing that a "great development rally" would be held on the following day by the Society's headquarters in Żurawia 2. "Encouraged by the success achieved to date, the Jews have reached for the supreme power in Poland", they cautioned and appealed for "the entire national camp to face the truth with courage and energy, and give a firm rebuff to the Jewish and Masonic assault on the honour and dignity of the Polish Nation." "Come in great numbers! – they called – Long live Poland freed from Jews! Long live the free Polish Nation, liberated from Jewish and Masonic influence!"¹⁹. Nationalist politicians sought to outdo one another in stressing

¹⁷ M. Białokur, *op.cit.*, pp. 85–107.

¹⁸ F. Bernaś, *Ofiary fanatyzmu*, Warszawa 1987, pp. 156–157.

¹⁹ *Odezwa Zarządu Głównego Towarzystwa „Rozwój” z 9 XII 1922 r.*, [in:] *Gabriel Narutowicz. Pierwszy prezydent Rzeczypospolitej. Księga pamiątkowa*, Warszawa 1925, p. 302.

the President's "foreignness" and the "anti-Polish" role of the minorities. General Józef Haller delivered fiery speeches from the balcony of his apartment in Aleje Ujazdowskie. The crowds that listened to him chanted: "Elected by Jews! Down with Narutowicz! Freemason! Atheist! Jewish lackey!"²⁰.

There was unrest in the streets of Warsaw. Radical nationalist groups organised protests on the night of 9 December. On the next day, the capital city saw thousands of people demonstrating in the streets. On 11 December, as the President was travelling in a carriage to the Sejm building to be sworn in, people threw snowballs and mud at him, hitting him in the eye. At the same time, there were fights in the halls of the Sejm building. In the end, Narutowicz was sworn in the gloom of a half-empty assembly chamber. A bruise on the President's cheek could be seen even from a distance²¹.

Meanwhile, National Democratic and Socialist militias clashed in the city. Trade union member Jan Kałuszewski was killed on 11 December in a fight at the Three Crosses Square. Terrified by the hatred around him, Narutowicz was close to breaking down. On 12 December, the National Democrats staged a strike of school children, while workers' organisations across the country called on their colleagues in Warsaw to protest. The chaos was deepening. The army was out in the streets of Warsaw, as the situation in the city resembled the state of siege²².

Amid this atmosphere, the Sejm session that had been scheduled for 14 December turned out incredibly heated and stormy. Speeches delivered by MPs were regularly interrupted by whistles, laughter, shouts, and applause from the audience. The left wing denounced the right as "fascists", while the National Democrats shouted that they would not give in to national minorities. On that day, Narutowicz assumed the duties of the President of the Republic of Poland, while Piłsudski resigned from the office of the Chief of State²³.

The national press did not hide its anger in these days. Right after the election, titles of National Democratic newspapers sent out a clear message: "Victory over Poland", "Jesus Maria!", read some of them. Shortly after that, "Gazeta Warszawska" called Narutowicz "a barrier" and urged: "We have survived foreign occupation and we can liberate

²⁰ See: D. Pacyńska, *Śmierć prezydenta*, Warszawa 1965, pp. 50–51.

²¹ P. Pleskot, *Portret mordercy. Artysta, który zabił prezydenta*, Kraków 2022, pp. 21–25; R.M. Watt, *op.cit.* p. 173.

²² F. Bernaś, *op.cit.*, pp. 164–165.

²³ M. Ruszczyc, *op.cit.*, pp. 151–152.

ourselves from the chains in which the Jews hold us with the help of some members of our own society, who, alas, have been duped by them. It's time to act! It's time to fight!"²⁴.

The murder and the murderer

On 13 December, censors confiscated the current issue of the "Gazeta Poranna" daily, which contained a text titled "Blood thirst", whose anonymous author cautioned against "rivers of blood" that could flow in the streets of the capital city in response to alleged provocations from the "socialists and liberationists" targeting "the Polish population of Warsaw"²⁵. One day later, Stanisław Stroński, an influential columnist and politician, called Mr Narutowicz "an obstacle"²⁶. And what does one do with an "obstacle"? The response from the implied reader would be: "One should get rid of it!". Eligiusz Niewiadomski did just that.

On 15 December, Gabriel Narutowicz met with Primate Aleksander Kakowski. He was feeling emotional and was clearly affected by the severe stress of the previous few days; he kneeled down and asked the Cardinal for a blessing, even though he was not a practicing Catholic at all. Kakowski was moved; he took this gesture for a confession, made the sign of the cross, and gave Narutowicz an absolution. Narutowicz, who had been accused of atheism and conspiring with the Freemasons (he actually was a member of the Grand National Lodge of Poland), crossed himself. The following morning, as Narutowicz was looking through documents, he came across a plea for pardon for a prisoner who had been sentenced to death. He hesitated: he was about to make his first formal decision as the President of the Republic of Poland. In the end, he signed the pardon. Little did he know that his first decision would also be his last²⁷.

Before noon, he paid back the visit to Primate Kakowski at the Borchów Palace. "You are a righteous and outstanding man, President", the hierarch was to say. "The street mob does not represent the whole of Poland". A few minutes later, the President walked the short distance from Miodowa street to the Małachowski Square and arrived in front of "Zachęta" gallery. Several minutes later he was dead²⁸.

²⁴ *Co dalej?*, „Gazeta Warszawska”, 12 XII 1922.

²⁵ *Glód krwi*, „Gazeta Poranna”, 13 XII 1922.

²⁶ S. Stroński, *Zawada*, „Rzeczpospolita”, 14 XII 1922.

²⁷ P. Pleskot, *op.cit.*, pp. 29–41.

²⁸ D. Pacyńska, *op.cit.*, pp. 102–111.

The killer, Eligiusz Niewiadomski, was not a trifling figure. He was an artist, painter, social activist, populariser of science, writer, and enthusiast of the Tatra mountains. He was also a radical, hard nationalist, an outsider, and an emotionally unstable fanatic deprived of empathy. He was born on 1 December 1869 in Warsaw. His mother Julia, a native German, died merely two years later. His father Wincenty, a staunch rationalist, literary man, and lover of chess, became involved with another woman. The upbringing of the youngest child, Eligiusz, was entrusted to his much older sister Cecylia. She was a distinguished social activist and educator, but also an authoritative old maid. Niewiadomski studied painting in St Petersburg (where he absorbed Russian radicalism) and in Paris. Later, he settled in Warsaw. One of his most famous paintings is the portrait of Stefan Żeromski (dated 1900)²⁹.

At the end of the 19th century, he became involved with the national movement. In 1901, he was arrested for distributing illegal publications and spent a few months imprisoned in the Citadel and in Pawiak prison. He was ideologically close to the National Democracy, however, he soon found himself in conflict with this circle, as he advocated radical sabotage measures against Russia. His willingness to blow up trains and bridges was more reminiscent of Piłsudski than of Dmowski. Besides, Eligiusz admitted his fascination with the Commander. In 1918, he was hired as an official at the Ministry of Culture and Art (initially in the Regency Council, later in the Polish government). During the Polish-Bolshevik war, he briefly worked for counterintelligence. He quarrelled with his superiors and soon returned to clerical work. Yet, he was unable to work in a team, which led to his dismissal in 1921. Increasing alienation and deep disappointment with the postwar reality led him to develop an almost obsessive hatred of Piłsudski: in Eligiusz's eyes, he was no saviour of the nation but rather the incarnation of evil. Niewiadomski decided to kill him³⁰.

Yet, in December 1922, unexpected circumstances led to the election of Gabriel Narutowicz as the President of the Republic of Poland, and Eligiusz recognised him as a proxy target. During his trial, he admitted that he had no negative feelings for the victim. He killed a symbol. In this sense, he displayed the characteristics of a typical fanatic and sociopath, a person having no regard for the consequences of achieving the mission and purpose that he believed in and that he set for himself. Following a speedy trial, he was sentenced to execution by the firing squad. The sentence was carried out on 31 January 1923 on the slope of the

²⁹ See more: P. Pleskot, *op.cit.*, Kraków 2022, pp. 85–244.

³⁰ *Ibidem.*

Citadel. He became the object of veneration, which, though not universal, was definitely real. Guards were set up at his grave in Powązki. Masses were celebrated for him in dozens of churches. In 1923, 300 boys in Poland were given the rare name Eligiusz³¹.

Conclusion

It became clear to everyone that the killing of the President was in fact a tragic conclusion of the ruthless campaign unleashed on 9 December 1922. At least for a few hours after Narutowicz was shot by Niewiadomski, institutional power in the Polish Republic was indeed virtually non-existent. Offices and ministries were not working. There was no government (as there was not enough time to form it), and there was no President anymore. Nobody declared public mourning but despite this, for an unknown reason, even cinemas were closed. The Speaker of the Sejm, Mr Rataj, was unable to take over the President's duties in line with the Constitution, as no validated death certificate had been drawn up³². Anarchy reigned supreme. No one could protect civil and human constitutional rights.

"People in the streets of Warsaw felt compelled to listen for shots", wrote Stanisław Cat Mackiewicz at the time. "It's the beginning of a civil war", wrote the Lithuanian press in Vilnius (not without satisfaction). A group of radical officers associated with Piłsudski intended to take advantage of the situation and organise a coup, however, Piłsudski opposed these plans. National Democratic militias were paralysed by the attack, but Ignacy Daszyński managed to assert control over the revenge-seeking Socialists. On the next day, Maciej Rataj appointed the government led by the energetic and tough Władysław Sikorski. The new PM channelled some of the negative energy accumulated in the country, announcing on the day of his election that he intended to punish not only Eligiusz Niewiadomski but also those who were morally responsible for the crime, namely, the Nationalists³³.

Yet, bloodshed was successfully averted. Shortly after that, in the morning of 20 December, the National Assembly elected a new President. It was Stanisław Wojciechowski, a popular politician, who was also quite close to the Socialists. He received support from exactly the same groups as his murdered predecessor, national minorities included.

³¹ S. Zasada *Zabili nam prezydenta. 16 grudnia 1922 r. zginął Gabriel Narutowicz*, „Gazeta Wyborcza”, 12 II 2015.

³² R.M. Watt, *op.cit.*, pp. 175–177.

³³ P. Pleskot, *op.cit.*, pp. 70–72.

The Parliament somehow managed to act rationally in that time of chaos. But democracy was barely saved. The year 1922 did not bring a revolution. Józef Piłsudski would stage a coup four years later, in what was, ironically, a much calmer time. Not for human rights, though.

Bibliography

- Ajnenkiel A., *Od „rządów ludowych” do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, Warszawa 1986.
- Andrzejewski M., *Gabriel Narutowicz*, Warszawa 2012.
- Bernaś F., *Ofiary fanatyzmu*, Warszawa 1987.
- Białokur M., *Kandydat PSL „Wyzwolenie” pierwszym prezydentem Polski, czyli wielka gra Stanisława Thugutta w grudniu 1922 roku*, „Zeszyty Wiejskie”, 2019, vol. 25.
- Co dalej?*, „Gazeta Warszawska”, 12 XII 1922.
- Eckert M., *Historia polityczna Polski lat 1918–1939*, Warszawa 1990.
- Gabriel Narutowicz. Pierwszy prezydent Rzeczypospolitej. Księga pamiątkowa*, Warszawa 1925.
- Glód krwi*, „Gazeta Poranna”, 13 XII 1922.
- Nie szabłą, lecz piórem. Batalie publicystyczne II Rzeczypospolitej*, red. D. Nałęcz, Warszawa 1993.
- Odezwa Zrządu Głównego Towarzystwa „Rozwój” z 9 XII 1922 r.*, [w:] *Gabriel Narutowicz. Pierwszy prezydent Rzeczypospolitej. Księga pamiątkowa*, Warszawa 1925.
- Pacyńska D., *Śmierć prezydenta*, Warszawa 1965.
- Pajewski J., Łazuga W., *Gabriel Narutowicz. Pierwszy Prezydent Rzeczypospolitej*, Warszawa 1993.
- Pleskot P., *Portret mordercy. Artysta, który zabił prezydenta*, Kraków 2022.
- Polska uskrzydłona, Polska spsiała. Rozmowa z Tomaszem Nałęczem*, „Gazeta Wyborcza”, 16 XI 2009.
- Ruszczyk M., *Strzały w „Zachęcie”*, Katowice 1987, p. 133–138.
- Skarżyńska K., *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*, Warszawa 2005.
- Suleja W., *Dawniej to było. Przewodnik po historii Polski*, Warszawa 2019.
- Stroński S., *Zawada*, „Rzeczpospolita”, 14 XII 1922.
- Tomkins S.S., *Affect Imagery Consciousness*, t. 1–3, London–New York 1961, 1962, 1991.
- Watt R.M., *Gorzka chwala: Polska i jej los 1918–1939*, tłum. Piotr Amsterdamski, Warszawa 2005.
- Zasada S., *Zabili nam prezydenta. 16 grudnia 1922 r. zginął Gabriel Narutowicz*, „Gazeta Wyborcza”, 12 II 2015.

Zabójstwo Prezydenta Polski Gabriela Narutowicza w 1922 roku. Refleksje z perspektywy stulecia

Streszczenie

Z geopolitycznego punktu widzenia rok 1922 może być postrzegany jako pierwszy „zwykły” rok w historii odrodzonej Rzeczypospolitej. Walki zbrojne zostały zakończone, granice ustalone i obronione. Niemniej z trudem osiągnięte, stosunkowe bezpieczeństwo

zewewnętrzne wywołało prawdziwą erupcję problemów wewnętrznych. Po pozbyciu się wspólnego wroga (przede wszystkim Sowieców) obudziły się demony, uspięne we wcześniejszych dziesięcioleciach z powodu nieistnienia państwowości polskiej. Duszny klimat osiągnął punkt szczytowy w ostatnim kwartale 1922 r., wraz z wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi. Wyniki wyborów rozczarowały zarówno prawicę, jak i lewicę, okazały się za to stosunkowo korzystne dla mniejszości etnicznych. Napięta atmosfera, zaogniana przez agresywne media, skutkowałą walkami ulicznymi oraz wzrostem nastrojów antysemickich i nacjonalistycznych. Doprowadziło to do zbrodni: 16 grudnia Eligiusz Niewiadomski – fanatyczny, sfrustrowany nacjonalista – zamordował pierwszego w historii prezydenta Polski: Gabriela Narutowicza, zwolennika tolerancji i liberalizmu, wybranego raptem kilka dni wcześniej. Taki był tragiczny rezultat przemocy politycznej – zjawiska, które manifestuje się również współcześnie.

Słowa kluczowe: Gabriel Narutowicz, przemoc polityczna, zabójstwo, wybory prezydenckie

Magdalena Pokrzywa*

DYSCYPLINA PRACY W WYBRANYCH POLSKICH ORGANIZACJACH – PROBLEMY KARANIA W OPINII PRACOWNIKÓW

Streszczenie

Celem artykułu jest ukazanie opinii pracowników wybranych polskich organizacji na temat dyscypliny, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki karania. W artykule skoncentrowano się na opiniach badanych dotyczących częstotliwości karania, dominujących form karania, najczęstszych kar nieformalnych stosowanych w organizacjach zatrudniających badanych oraz emocji towarzyszących respondentom w sytuacji podlegania karze. Badania zrealizowano za pomocą techniki CAWI z 393 pracownikami reprezentującymi różne organizacje w Polsce. Respondenci deklarowali, że na ogół kary formalne stosowane są bardzo rzadko, jednak kary nieformalne występują w większości organizacji zatrudniających badanych. W wyniku stosowania kar następuje najczęściej spadek motywacji do pracy oraz brak satysfakcji z pracy. Karom towarzyszyło również poczucie niesprawiedliwości.

Słowa kluczowe: dyscyplina, karanie, kary formalne i nieformalne

Wstęp

Dyscyplina pracy na ogół kojarzy się z istnieniem wskazówek dotyczących właściwego postępowania, norm ilościowych i jakościowych, opisanych zasad działania oraz z tym, że nieprzestrzeganie tych norm może skutkować udzielaniem kar¹. Problem dyscypliny pracy nie doczekał się wielu opracowań w naukach socjologicznych. Wprawdzie w literaturze występuje nawet określenie „socjologia karania”², jednak socjologowie akcentują głównie to, że karanie ma przyczyniać się do

* Uniwersytet Rzeszowski, email: mpokrzywa@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-1546-2270.

¹ M. Bugdol, *A Different Approach to Work Discipline: Models, Manifestations and Methods of Behavior Modification*, Cham – Switzerland 2018, s. 18.

² D. Garland, *Concepts of culture in the sociology of punishment*, „Theoretical Criminology”, 2006, vol. 10, iss. 4, s. 419–447.

utrzymania sprawiedliwości społecznej³. Dyscyplina pracy wiąże się głównie z karami. Regulacje prawne wskazują, jakie kary są udzielane pracownikom, którzy nie przestrzegają obowiązujących zasad i norm. Karanie pracowników zawsze wynikało z regulaminów pracy i kodeksów pracy, ale było też podyktowane subiektywnymi postawami i zachowaniami kadry kierowniczej. Dyscyplina może być postrzegana także jako coś pozytywnego, a nie tylko zestaw kar. To także sposób edukowania pracowników, budowania poprawnych relacji wewnątrzorganizacyjnych, szkolenia wzmacniającego silne strony pracowników⁴. Celem artykułu jest ukazanie opinii pracowników wybranych polskich organizacji na temat dyscypliny, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki karania. W artykule skoncentrowano się na opiniach badanych dotyczących częstotliwości karania, dominujących form karania, najczęstszych kar nieformalnych stosowanych w organizacjach zatrudniających badanych oraz emocji towarzyszących respondentom w sytuacji podlegania karze. Badania zrealizowano za pomocą techniki CAWI z 393 pracownikami reprezentującymi różne organizacje w Polsce.

Dyscyplina pracy i karanie – definicje i cele

Dyscyplina to „posłuszeństwo, pilność, energia, odpowiednie zachowanie i jawne oznaki szacunku zgodnie z ustalonymi regułami i obyczajami”⁵. To działania podejmowane wobec pracowników, którzy nie przestrzegają polityk, zasad i standardów obowiązujących w danej organizacji. Dyscyplinowanie związane jest z użyciem siły formalnego autorytetu⁶. Jest procesem odzyskiwania kontroli nad postępowaniem pracowników – również za pomocą wymuszonego posłuszeństwa⁷. Kiedy mówimy o dyscyplinie pracy, to zwykle mamy na uwadze kary, jakie otrzymują pracownicy⁸.

Wyróżniamy dwa zasadnicze modele dyscypliny: pierwszy to model progresywny, polegający na zwiększaniu kar za kolejne uchybienia: ostrzeżenie ustne, ostrzeżenie pisemne, zawieszenie i zwolnienie pra-

³ V.L. Hamilton, S. Rytina, *Social consensus on norms of justice: Should the punishment fit the crime?* „American Journal of Sociology”, 1980, vol. 85, iss. 5, s. 1117.

⁴ C.J. Guffey, M.M. Helms, *Effective Employee Discipline: A Case of the Internal Revenue Service*, „Public Personnel Management”, 2011, vol. 30, iss. 1, s. 111.

⁵ G. Morgan, *Obrazy organizacji*, Warszawa 1999, s. 25.

⁶ T. Haimann, R.L. Hilgert, *Supervision: Concepts and Practices of Management*, Cincinnati 1997, s. 276.

⁷ C.J. Guffey, M.M. Helms, *op.cit.*, s. 111.

⁸ *Disciplining employees: Myths and realities*, „Periodical Managing People at Work”, 2015, vol. 2, iss. 24, s. 1.

cownika⁹. Powstał on w latach trzydziestych XX wieku¹⁰. Taki model w nieco zmienionej formie zawarty jest w wielu kodeksach pracy, gdzie przewiduje się kary finansowe, karę upomnienia, nagany i zwolnienia dyscyplinarnego. Drugim modelem dyscypliny jest model pozytywny. W przeciwieństwie do dyscypliny progresywnej zakłada on, że pracownicy powinni być odpowiedzialni za podejmowane działania (mają wolę poprawy zachowań). W modelach tych musi istnieć jednoznaczna lista oczekiwań stawianych przed pracownikami. Kiedy pojawi się problem, wówczas pracownicy nie są karani, ale wspólnie z szefami poszukują sposobów na uniknięcie go w przyszłości. Podejmowane są więc wspólne działania korygujące i korekcyjne¹¹. Pierwsze modele dyscypliny pozytywnej rozwinęto w latach 90. XX wieku¹².

Aby można było mówić o dyscyplinie, wymagane są trzy warunki. Po pierwsze, musi istnieć zestaw norm, czyli „system symboli zebranych w formie oczekiwań, co do zachowania się w podstawowych rodzajach sytuacji”¹³. Drugim warunkiem jest system kontroli. Kontrola pozwala na korygowanie błędów i jest regularnym procesem, dzięki któremu elementy systemu stają się przewidywalne w dążeniu do osiągnięcia pożądanego celu¹⁴. Po trzecie, musi istnieć system sankcji – w tym kary, jakie są wymierzane tym, których zachowania odbiegają od zaakceptowanych i zatwierdzonych norm społecznych. Karanie służy podtrzymaniu norm współpracy¹⁵. Polega na zastosowaniu procedury, w której próbuje się zorientować zachowania jednostki na zaakceptowane w danej organizacji normy. Z definicji kara stara się „powstrzymać niedopuszczalne, niechciane i szkodliwe zachowania”¹⁶.

W ujęciu historycznym karanie służyło do dyscyplinowania całej populacji¹⁷. Miało ono za zadanie utrzymanie lojalności¹⁸ oraz służyło

⁹ K.N. King, D.E. Wilcox, *Employee – Proposed Discipline: How Well is it Working?* „Public Personnel Management”, 2003, vol. 32, iss. 2, s. 197.

¹⁰ Y. Osigweh, A.B. Chimezie, W.R. Hutchison, *Positive Discipline*, „Human Resource Management”, 1989, vol. 28, iss. 3, s. 3.

¹¹ M. Bugdol, *A Different...*, s. 45.

¹² K.N. King, D.E. Wilcox, *op.cit.*, s. 197.

¹³ J.H. Turner, *Socjologia. Koncepcje i zastosowanie*, Poznań 1998, s. 230.

¹⁴ S.P. Robbins, D.A. DeCenzo, *Podstawy zarządzania*, Warszawa 2002, s. 134.

¹⁵ N.A. Dhaliwal [i in.], *Consequentialist motives for punishment signal trustworthiness*, „Journal of Business Ethics”, 2022, vol. 176, s. 451.

¹⁶ P.S. Hall, *A New Definition of Punishment*, „Reclaiming Children and Youth”, 2013, vol. 21, iss. 4, s. 22.

¹⁷ L. Otis-Cour, *L'exemplarite de la peine en Question: la Pratique de la "Peine Cachee" dans le midi de la France au XVIe siecle*, „Revue Historique de Droit Francais & Etranger”, 2002, vol. 80, iss. 2, s. 179.

¹⁸ M.B. Vincent, *De la dénazification à la sanction des communistes: le devoir de fidélité des fonctionnaires ouest-allemands à l'épreuve*, „Revue Historique”, 2015, vol. 4, iss. 676, s. 899.

przywróceniu pewnego ładu społecznego¹⁹. Karanie miało także na celu utrzymanie pracowników, zapobieganie ich odejściu z organizacji²⁰. W środowisku pracy karanie jest stosowane po to, aby zachować pewien ład społeczny, gdyż realizacja celów jest możliwa poprzez odpowiedni poziom współdziałania²¹.

Częstotliwość i rodzaje kar

Wyróżniamy kary formalne i nieformalne. Kary formalne zawarte są w wymaganiach prawnych (nie tylko kodeksach pracy, ale w szczegółowych regulaminach i procedurach). Zalicza się do nich: upomnienie, nagany, zwolnienie dyscyplinarne oraz kary finansowe²². Natomiast kary nieformalne możemy podzielić na: fizyczne (np. kara bezruchu), zachowawcze (np. celowe ukazywanie negatywnych emocji), finansowe (poza obowiązującymi formalnymi rozwiązaniami), sieciowe (np. kreowanie negatywnego wizerunku on-line)²³. Z badań wynika, że kary nieformalne polegają m.in. na: skracaniu czasu pracy lub zwiększaniu norm, przenoszeniu pracownika na inne stanowisko pracy, przenoszeniu pracowników na inną „gorszą zamianę”, obniżeniu wynagrodzenia, bezprawnym niewyrażaniu zgody na urlop, poniżaniu pracowników w oczach innych osób²⁴. Te kary występują w środowisku pracy, ale poza nim spotykamy cały wachlarz innych kar – nawet tak rygorystycznych, jak porażenie prądem²⁵.

Kary możemy podzielić również na celowe i niecelowe, bezpośrednie i pośrednie. Kary celowe są wymierzone pracownikom po to, aby zmienić sposoby postępowania, ukarać ich za wykroczenia, jakie już popełnili, ale również po to, aby ich poniżyć, zmusić do jakichś określonych zachowań. Kary niecelowe wynikają z niewiedzy, wprowadzania

¹⁹ E.D. Tverdyukova, *Provisioning Tickets for Railroad Workers: Toward the Problem of Legal «Bag-Man» Activities During the Russian Civil War Years*, “Modern History of Russia”, 2014, vol. 4, iss. 09, s. 69.

²⁰ T.N. Tyson, D. Oldroyd, R.K. Fleischman, *Accounting, Coercion and Social Control during Apprenticeship: Converting Slave Workers to Wage Workers in the British West Indies, C.1834-1838*, “Accounting Historians Journal”, 2005, vol. 32, no. 2, s. 201.

²¹ M. Bugdol, *A Different...*, s. 85–133.

²² I. Sierocka, *Odpowiedzialność porządkowa pracowników – od kodyfikacji do współczesności*, „Studia Iuridica Lublinensia”, 2015, vol. 24, nr 3, s. 212.

²³ M. Bugdol, *A Different...*, s. 97.

²⁴ *Ibidem*, s. 99.

²⁵ S. Lydon [i in.], *A quantitative examination of punishment research*, “Research in Developmental Disabilities”, 2015, vol. 36, s. 470.

decydenta w błąd, różnych zdarzeń sytuacyjnych. Kary bezpośrednio wymierzane są bezpośrednio tym, którzy zawinili, dokonali jakiegoś wykroczenia. Jednak zdarza się, że karani są pracownicy za niewłaściwe decyzje podejmowane przez przełożonych lub menedżerowie za wykroczenia dokonywane przez pracowników²⁶. Kary różnią się nie tylko miejscem i sposobem ich wymierzania, ale również tym, z jaką pozycją w strukturze władzy mamy do czynienia. Pracownicy podlegają pod kodeks pracy, ale osoby mające zawarte umowy cywilnoprawne na świadczenia usług zarządczych podlegają pod kodeks postępowania karnego²⁷.

Częstotliwość stosowania kar ma duży wpływ na nasze postępowanie, głównie na nasze funkcje poznawcze²⁸. Osoby często karane w środowisku pracy odczuwają niesprawiedliwość, brak wsparcia ze strony kierownictwa i boją się wyrażać własne opinie²⁹. Jeśli chodzi o procesy karania w organizacjach, to o samej częstotliwości karania wiemy tylko tyle, że kary formalne są stosowane bardzo rzadko, a kary nieformalne zależą od wielu czynników (np. cech osobowościowych pracowników), uwarunkowań sytuacyjnych, charakteru i miejsca wykonywanej pracy (np. w pracy zdanej zwiększa się zakres nadzoru nad pracownikami, ale zmniejszają się możliwości ich karania)³⁰.

Typowe kary formalne, zawarte w kodeksie pracy, są stosowane rzadko. Wynika to z dwóch powodów – pierwszym jest to, że w środowisku pracy sytuacje, które mogą być powodem formalnego karania, występują raczej sporadycznie. Drugim powodem jest to, że taka kara wymaga pewnego wysiłku ze strony osób karzących. Kary takie są bowiem wpisywane do akt osobowych i muszą być udzielane zgodnie z istniejącymi przepisami prawa. Dodatkowo w przypadku kar regulaminowych pracownicy często wykorzystują możliwości odwoławcze³¹. Nie bez znaczenia ma również to, jakie style zarządzania prezentuje kadra

²⁶ M. Bugdol, *A Different...*, s. 98.

²⁷ J. Glumińska-Pawlic, M. Mięka, A. Oleś, *Odpowiedzialność osób zarządzających podmiotami gospodarczymi. Ujęcie publicznoprawne*, Warszawa 2022, s. 14.

²⁸ P. Ren [i in.], *Aging-related changes in reward-based decision-making depend on punishment frequency: An fMRI study*, "Frontiers in Aging Neuroscience", 2023, vol. 15.

²⁹ J. Rhee, A. Dedahanov, D. Lee, *Relationships among Power Distance, Collectivism, Punishment, and Acquiescent, Defensive, or Prosocial Silence*, "Social Behavior & Personality: An International Journal", 2014, vol. 42, iss. 5, s. 715.

³⁰ M. Bugdol, D. Szklarczyk, *Pro-environmental behaviours of management students in times of the COVID-19 pandemic*, "Management of Environmental Quality: An International Journal", 2022, vol. 33, iss. 4, s. 829–846.

³¹ M. Bugdol, *Punishment for Poor Product Quality – Qualitative Research Results*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie”, 2022, z. 163, s. 40.

zarządzająca³². Istnieje przekonanie, że kara pełni mniej istotną rolę w zarządzaniu ludźmi, a większe znaczenie mają nagrody. Takie przekonanie może determinować częstotliwość wymierzania kar³³. Ludzie zazwyczaj rezygnują z surowej kary, jeśli łagodniejsza kara będzie bardziej skuteczna w zniechęcaniu do przyszłych wykroczeń. Jednostki decydują się nawet na zastosowanie nieszkodliwej kary, jeśli taka nieszkodliwa kara służy przekazaniu sprawcy określonej wiadomości³⁴.

Metoda

W celu poznania opinii pracowników wybranych firm w Polsce na temat dyscypliny i karania zrealizowano badanie ilościowe za pomocą techniki CAWI (ang. *Computer Assisted Web Interview*). Technika ta oparta jest na ankiecie internetowej, która dostarczana jest respondentowi za pomocą linku. Celem badań było poznanie opinii pracowników na temat karania jako elementu dyscypliny pracy. Autorkę interesowały zagadnienia częstotliwości karania, rodzajów kar oraz ich konsekwencji. Głównymi pytaniami badawczymi były:

1. Jak często wymierzone są kary w celu dyscyplinowania pracowników?
2. Jakiego rodzaju kary dominują w badanych organizacjach?
3. Jakie są konsekwencje karania pracowników (ich osobiste odczucia i reakcje po zastosowaniu kary)?

W badaniu wzięło udział 393 osób reprezentujących różne rodzaje firm w Polsce (m.in. z branży usługowej – 43%, przemysłowej – 25%, z sektora publicznego – 13% oraz z branży finansowej – 11%). Dobór miał charakter nieprobabilistyczny. Większość respondentów stanowiły kobiety (67%) oraz osoby z wykształceniem wyższym (49,9%) lub średnim (49,4%). Częściej niż co trzeci respondent (36,9%) był zatrudniony w firmie od 10 do 49 pracowników, zaś co piąty w firmie zatrudniającej od 50 do 249 pracowników (24,7%) lub powyżej 1 tys. osób (24,4%). Badanie zrealizowano we współpracy z Katedrą Zarządzania Jakością Uniwersytetu Jagiellońskiego. Badanie dotyczyło zarządzania w firmie; podjęto w nim także kwestie dyscypliny i karania w pracy.

³² S. Suherti [i in.], *The Effect of Leadership Style, Motivation, Reward and Punishment on Loyalty with Job Satisfaction as Intervening Variable on Employees of Pt. Telekomunikasi Selular Sumatra*, "International Journal of Social Science, Educational, Economics, Agriculture Research and Technology", 2022, vol. 1, iss. 11, s. 601.

³³ R.M. Panekenan, W.J. Tumbuan, F.S. Rumokoy, *The Influence of Reward and Punishment Toward Employee's Performance at Bank Indonesia Branch Manado*, "Jurnal EMBA", 2019, vol. 7, no. 1, s. 473.

³⁴ N.A. Dhaliwal [i in.], *Consequentialist motives...*, s. 451.

Opinie pracowników na temat karania – wyniki badań

Respondenci zostali poproszeni o ocenę częstotliwości karania występującego w zatrudniającej ich organizacji. Zdecydowana większość badanych (78,6%) zadeklarowała, że w ich organizacji na ogół nie karze się pracowników. Rzadziej niż co piąty respondent (19,6%) uważał, że karanie pracowników w zatrudniającej go firmie jest powszechne.

**Tabela 1. Jak ocenia Pan(i) częstotliwość karania
w Pani/Pana organizacji?**

	Częstość	Procent
Karanie pracowników jest powszechne	77	19,6
Karanie pracowników jest rzadkością	7	1,8
Prawie nie karze się pracowników	309	78,6
Ogółem	393	100,0

Źródło: badania własne.

Badanych poproszono także o odpowiedź na pytanie, czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy zastosowano wobec nich jakieś kary w organizacji, w której są zatrudnieni. Pozytywnej odpowiedzi udzieliło 9,7% badanych, którzy wskazali, że karami, jakie zastosowano wobec nich, były najczęściej rozmowy dyscyplinujące lub upomnienia oraz wzmocnienie kontroli pracy. Opinie pracowników są więc zgodne z rezultatami badań już opublikowanych, z których jednoznacznie wynika, że kary – przynajmniej te formalne – są stosowane rzadko.

Najczęstszymi (dominującymi) karami występującymi w organizacjach zatrudniających badanych są kary regulaminowe, czyli na ogół upomnienia i nagany. Należy zaznaczyć, że częściej niż co piąty badany zaznaczył, że często stosowanymi karami względem pracowników w ich organizacjach są kary nieformalne, które obejmowały ustne obrażanie pracowników i ich wyśmiewanie. Co jedenasty badany podkreślił, że w ich organizacji nie występują żadne kary. Nieco rzadziej nakładane są kary finansowe oraz – co jest przewidywalne – zwolnienia dyscyplinarne. Do innych sporadycznie stosowanych kar należą: rozwiązanie umowy za porozumieniem stron oraz wdrażanie planu poprawy zachowania (ang. *Personal Improvement Plan* – PIP).

Tabela 2. Jakie kary dominują w Pan(i) organizacji?

	Częstość	Procent
Kary regulaminowe (upomnienia, nagany)	202	51,4
Kary nieformalne (np. ustne obrażanie, reprimendy, naśmiewanie się)	89	22,6
Kary finansowe	47	12
Brak kar	34	8,7
Dochodzi do zwolnień dyscyplinarnych	22	5,6
Indywidualne rozmowy	12	3
Inne	7	1,8

Źródło: badania własne. Procenty nie sumują się do 100%, gdyż respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Mniej niż połowa badanych wskazała, że w ich organizacji nie występują kary nieformalne. Do najczęstszych kar nieformalnych stosowanych w pozostałych organizacjach należą: przenoszenie pracownika na inne stanowisko pracy lub na inną, „gorszą zmianę”; niewyrażanie zgody na urlop lub obniżenie wynagrodzenia albo niewypłacenie uznaniowej premii. Część badanych wskazała także na takie kary nieformalne, jak poniżanie pracowników na oczach innych osób lub ich ośmieszanie, obrażanie się, ignorowanie pracownika.

Tabela 3. Do najczęstszych kar nieformalnych w Pan(i) organizacji można zaliczyć

	Częstość	Procent
Nie ma takich kar	192	48,9
Przenoszenie pracownika na inne stanowisko pracy	83	21,1
Poniżanie pracowników w oczach innych osób lub ośmieszanie	56	14,2
Niewyrażanie zgody na urlop	42	10,7
Obniżenie wynagrodzenia lub brak premii	40	10,2
Obrażanie się	37	9,4
Przenoszenie pracowników na inną, „gorszą zmianę”	37	9,4
Udawanie, że pracownika nie ma, ignorowanie go	28	7,1
Skracanie czasu pracy lub zwiększanie norm	25	6,4

Źródło: badania własne. Procenty nie sumują się do 100%, gdyż respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Badanych pracowników poproszono także o opis konsekwencji karaniania – ich osobistych odczuć, reakcji po wymierzaniu kary. Wśród osób, które podlegały karze, najczęstszą reakcją na nią było brak motywacji do

pracy (23,9% – 115 osób), poczucie niesprawiedliwości (17%) oraz odczuwany brak satysfakcji z pracy (13,5%). Wśród nieco rzadziej towarzyszących wymierzonej karze uczuć były wymieniane: brak zainteresowania tym, by zgłaszać pomysły udoskonalające działanie firmy, niechęć do pojawienia się w pracy następnego dnia lub poczucie, że mało ich owa kara obchodziła. Wymierzonym karom towarzyszyły więc na ogół uczucia negatywne niezachęcające do dalszej pracy czy też zmiany zachowania, zwłaszcza jeśli towarzyszyło im poczucie niesprawiedliwości. Niektórzy badani opisywali, że otrzymana kara powodowała wewnętrzne niezadowolenie z siebie, gdyż od razu zrozumieli konsekwencje swojej pomyłki, oraz poczucie „pretensji i żalu do siebie”. Ci badani podkreślali, że kara należała się im za uchybienie w pracy. Należy zaznaczyć, że pozytywne uczucia związane z doświadczoną karą były wymieniane przez nielicznych badanych. Jedna z badanych wskazała, że w jej organizacji w sytuacji, kiedy ktoś popełni jakiś błąd, pewnego rodzaju karą jest rozmowa z przełożonym. Jej przebieg natomiast nie ma na celu wywołania negatywnych uczuć, lecz jest próbą zrozumienia błędu: „Jeżeli gdzieś popełniam błąd, konsekwencją jest rozmowa z przełożonym, ale nie dla ukarania, a znalezienia rozwiązania na przyszłość. Wbrew pozorom lubię te sytuacje. Podchodzę do nich z entuzjazmem. Błędy to wbrew pozorom dobra rzecz pod warunkiem, że się je przeanalizuje, omówi, zastanowi się, dlaczego stało się tak, a nie inaczej”. Niestety, niektórzy badani wskazywali, że karanie pracowników (zwłaszcza nieformalne) może niekiedy przybrać patologiczną formę i stać się mobbingiem, który charakteryzuje się powtarzaniem przez długi czas wrogich i nieetycznych zachowań ze strony przełożonego lub współpracownika. Zachowania te godzą w integralność fizyczną i psychiczną jednostki oraz zakłócają środowisko pracy³⁵. Jak podkreślała jedna z badanych, bardzo częste karanie przez przełożonego powodowało „brak motywacji do pracy – pogłębiający się mobbing doprowadził do pogłębienia depresji, miałam myśli samobójcze, finalnie psychiatra wysłał mnie na dłuższe zwolnienie lekarskie”.

Zakończenie

Badanie przeprowadzone wśród osób zatrudnionych w wybranych polskich organizacjach wykazało, że na ogół kary stosowane są bardzo rzadko. Niemniej jednak na uwagę zasługuje fakt, że co piąty respondent wskazał, że karanie w jego organizacji jest powszechne. Najczęściej

³⁵ A.L. da Silva João, A.F. Saldanha Portelada, *Mobbing and Its Impact on Interpersonal Relationships at the Workplace*, „Journal of Interpersonal Violence”, 2019, vol. 34, iss. 13, s. 2797.

stosowanymi karami są te wynikające z regulaminów, kodeksów pracy, czyli upomnienia i nagany. Jednak w znacznej części organizacji stosowane są często nieformalne kary, czyli ustne obrażanie, reprimendy, naśmiewanie się. Rzadziej występującymi karami są kary finansowe oraz zwolnienia dyscyplinarne.

Pracownicy mogą być karani na różne sposoby, a wiele kar stosowanych przez przełożonych w organizacjach ma charakter nieformalny. Ich zakres stosowania i rodzaje zależą od wielu czynników, na przykład od pomysłowości szefów, jak i współpracowników, tradycji panującej w organizacji lub w grupie, zwyczajów, charakteru organizacji, cech osobowościowych osób wymierzających kary³⁶. Kary nieformalne stosowane są w większości organizacji zatrudniających badanych. Najczęstsze polegają na: przenoszeniu pracownika na inne stanowisko pracy, przenoszeniu pracowników na inną, „gorszą zmianę”, obniżeniu wynagrodzenia/premii, niewyrażaniu zgody na urlop. Niektórzy pracownicy podkreślili, że do kar nieformalnych należą także te o charakterze emocjonalno-relacyjnym, czyli oparte na ponizaniu pracowników w obecności innych, wyśmiewaniu ich, obrażaniu się na nich lub ignorowaniu ich. W wyniku stosowania kar występuje najczęściej spadek motywacji do pracy oraz brak satysfakcji z pracy. Karom towarzyszyło również poczucie niesprawiedliwości.

Pamiętać należy, że skuteczność kar wiąże się z tym, na ile są one postrzegane jako sprawiedliwe³⁷. Pozytywne odczucia i reakcje występowały tylko wówczas, kiedy pracownicy wspólnie z przełożonymi poszukiwali sposobów na uniknięcie błędów w przyszłości, podejmowali działania korygujące i korekcyjne. Trzeba podkreślić, że istnieje potrzeba dalszych badań nad karaniem pracowników w różnych formach działalności oraz branżach, jak również z uwzględnieniem różnych form zatrudnienia. Szczególną uwagę należałoby zwrócić na nieformalne kary stosowane przez przełożonych oraz ich wpływ na samopoczucie pracowników.

Bibliografia

- Bugdol M., *A Different Approach to Work Discipline: Models, Manifestations and Methods of Behavior Modification*, Cham – Switzerland 2018.
- Bugdol M., *Punishment for Poor Product Quality – Qualitative Research Results*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie”, 2022, z. 163.

³⁶ M. Bugdol, *A Different...*, s. 98.

³⁷ P. Podsakoff [i in.], *Relationships between leader reward and punishment behavior and subordinate attitudes, perceptions, and behaviors: A meta-analytic review of existing and new research*, „Organizational Behavior & Human Decision Processes”, 2006, vol. 99, iss. 2, s. 113.

- Bugdol M., Szklarczyk D., *Pro-environmental behaviours of management students in times of the COVID-19 pandemic*, "Management of Environmental Quality: An International Journal", 2022, vol. 33, iss. 4.
- Dhaliwal N.A. [i in.], *Consequentialist motives for punishment signal trustworthiness*, "Journal of Business Ethics", 2022, vol. 176.
- Disciplining employees: Myths and realities*, "Periodical Managing People at Work", 2015, vol. 2, iss. 24.
- Garland D., *Concepts of culture in the sociology of punishment*, "Theoretical Criminology", 2006, vol. 10, iss. 4.
- Glumińska-Pawlic J., Mikuła M., Oleś A., *Odpowiedzialność osób zarządzających podmiotami gospodarczymi. Ujęcie publicznoprawne*, Warszawa 2022.
- Guffey C.J., Helms M.M., *Effective Employee Discipline: A Case of the Internal Revenue Service*, "Public Personnel Management", 2011, vol. 30, iss. 1.
- Haimann T., Hilgert R.L., *Supervision: Concepts and Practices of Management*, Cincinnati 1997.
- Hall P.S., *A New Definition of Punishment*, "Reclaiming Children and Youth", 2013, vol. 21, iss. 4.
- Hamilton V.L., Rytina S., *Social consensus on norms of justice: Should the punishment fit the crime?*, "American Journal of Sociology", 1980, vol. 85, iss. 5.
- King K.N., Wilcox D.E., *Employee – Proposed Discipline: How Well is it Working?* "Public Personnel Management", 2003, vol. 32, iss. 2.
- Lydon S. [i in.], *A quantitative examination of punishment research*, "Research in Developmental Disabilities", 2015, vol. 36.
- Morgan G., *Obrazy organizacji*, Warszawa 1999.
- Osigweh Y., Chimezie A.B., Hutchison W.R., *Positive Discipline*, "Human Resource Management", 1989, vol. 28, iss. 3.
- Otis-Cour L., *L'exemplarite de la peine en Question: la Pratique de la "Peine Cachee" dans le midi de la France au XVe siecle*, "Revue Historique de Droit Francais & Etranger", 2002, vol. 80, iss. 2.
- Panekenan R.M., Tumbuan W.J., Rumokoy F.S., *The Influence of Reward and Punishment Toward Employee's Performance at Bank Indonesia Branch Manado*, "Journal EMBA", 2019, vol. 7, no. 1.
- Podsakoff P. [i.in.], *Relationships between leader reward and punishment behavior and subordinate attitudes, perceptions, and behaviors: A meta-analytic review of existing and new research*, "Organizational Behavior & Human Decision Processes", 2006, vol. 99, iss. 2.
- Ren P. [i in.], *Aging-related changes in reward-based decision-making depend on punishment frequency: An fMRI study*, "Frontiers in Aging Neuroscience", 2023, vol. 15.
- Rhee J., Dedahanov A., Lee D., *Relationships among Power Distance, Collectivism, Punishment, and Acquiescent, Defensive, or Prosocial Silence*, "Social Behavior & Personality: An International Journal", 2014, vol. 42, iss. 5.
- Robbins S.P., DeCenzo D.A., *Podstawy zarządzania*, Warszawa 2002.
- Sierocka I., *Odpowiedzialność porządkowa pracowników – od kodyfikacji do współczesności*, "Studia Iuridica Lublinska", 2015, vol. 24, nr 3.
- Silva João A.L. da, Saldanha Portelada A.F., *Mobbing and Its Impact on Interpersonal Relationships at the Workplace*, "Journal of Interpersonal Violence", 2019, vol. 34, iss. 13.

- Suherti S. [i in.], *The Effect of Leadership Style, Motivation, Reward and Punishment on Loyalty with Job Satisfaction as Intervening Variable on Employees of Pt. Telekomunikasi Selular Sumatra*, "International Journal of Social Science, Educational, Economics, Agriculture Research and Technology", 2022, vol. 1, iss. 11.
- Turner J.H., *Socjologia. Koncepcje i zastosowanie*, Poznań 1998.
- Tverdyukova E.D., *Provisioning Tickets for Railroad Workers: Toward the Problem of Legal «Bag-Man» Activities During the Russian Civil War Years*, "Modern History of Russia", 2014, vol. 4, iss. 09.
- Tyson T.N., Oldroyd D., Fleischman R.K., *Accounting, Coercion and Social Control during Apprenticeship: Converting Slave Workers to Wage Workers in the British West Indies, C.1834-1838*, "Accounting Historians Journal", 2005, vol. 32, no. 2.
- Vincent M.B., *De la dénazification à la sanction des communistes : le devoir de fidélité des fonctionnaires ouest-allemands à l'épreuve*, "Revue Historique", 2015, vol. 4, iss. 676.

Work discipline in selected Polish organizations – problems of punishment in the opinion of employees

Abstract

The aim of the article is to present the opinions of employees of selected Polish organizations on discipline, with particular emphasis on the issue of punishment. The article focused on the respondents' opinions regarding the frequency of punishment, the dominant forms of punishment, the most common informal penalties used in organizations employing the respondents and the emotions accompanying the respondents when they are subject to punishment. The research was carried out using the CAWI technique with 393 employees representing various organizations in Poland. Respondents declared that formal penalties are generally used very rarely, but informal penalties are used in most organizations employing respondents. The use of penalties most often results in a decrease in work motivation and lack of job satisfaction. The punishments were also accompanied by a sense of injustice.

Keywords: discipline, punishment, formal and informal penalties

Dorota Semków*

**THE CRIME OF MATERIAL FORGERY
OF DOCUMENTS IN THE CONTEXT OF ILLEGAL
CROSSING OF EXTERNAL BORDERS
OF THE EUROPEAN UNION AND SECURITY
OF THE STATE AND CITIZENS**

Abstract

The main purpose of the article is to draw attention to the material forgery of travel documents as a practice that enables illegal crossing of the external borders of the European Union/Schengen Area and free movement within these areas. The author's intention was also to indicate the relationship of this practice with the security of citizens and the state, which results from the fact that from the legal, forensic and criminological point of view, forgery of documents, including travel documents, is associated with a number of other types of crime, such as trafficking in human beings, including in particular children, arms and drug trafficking. The issue of crimes against the credibility of documents has gained importance in modern times, in which the international mobility of society is growing at a rapid pace. A very important aspect in the context of the analyzed issues is the situation that occurred in Belarus in connection with the civil war in Syria, as well as in the Russian-Ukrainian conflict, which worsened at the end of 2021. The analysis of the presented statistical data of the European Border and Coast Guard Agency shows that every year there are many crossings or attempted crossings of the external borders of the European Union against the law with the use of false documents. Despite the downward trend in this area in 2015-2020 and the lower intensity of this practice, in 2021 a significant increase in the number of such cases was recorded. The above allows us to conclude that the aetiology of illegal border crossing with the use of forged documents should be sought in the situation that occurred in Belarus in connection with the civil war in Syria, as well as in the Russian-Ukrainian conflict, which was escalating at the end of 2021.

Keywords: falsification of documents, citizen security, illegal border crossing

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: dsemkow@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-3377-462X.

Introduction

The state and its organs are charged with the obligation to ensure security and public order, in which individual units could function and multiply their goods. Proper implementation of tasks in this dimension by state authorities is an essential condition for the material and cultural development of people residing in the territory of a given state and the fulfilment of its functions¹.

Taking into account the thesis according to which the forgery of documents makes it possible to commit other criminal activities, and thus to commit many acts important from the perspective of the security of the state and citizens, it can be concluded that forgery of documents constitutes a significant threat to the stability and integrity of the legal system of the Polish state and widely understood security of the state and its citizens. In this process, it should also be borne in mind that after Poland's accession to the Schengen area/European Union, the main burden of responsibility in the field of border control and protection of the state border rests on the eastern section of the state border, which is also the external border of the said area.

The main purpose of this publication is to draw attention to the material forgery of travel documents as a practice that enables illegal crossing of the external borders of the European Union/Schengen Area, free movement within these areas, as well as an indication of the relationship of this practice with the issues of security of citizens and the state. In this context, a thesis was put forward according to which forged documents in many cases are a tool for illegally crossing the borders of the European Union, and that the aetiology of these phenomena is influenced by many factors, which undoubtedly include armed conflicts, including the civil war in Syria or the conflict in Ukraine that started in 2014, with particular emphasis on its current phase of military operations, which has been ongoing since February 2022. This thesis was verified using, among others, legal-dogmatic and sociological method, which was used to present the statistical data of the European Border and Coast Guard Agency. A direct, free from axiological evaluation, description of the phenomenon of legal highs is possible thanks to the use of the phenomenological analysis method². In the implementation of the research pro-

¹ S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia taktyki kryminalistycznej*, Białystok 1997, pp. 23-24; See more: A. Dzwonek, T. Kling, *Biometria w dokumentach podróży*, [in:] *Dokumenty we współczesnym prawie*, ed. E. Gruza, Warszawa 2009, p. 39.

² M. Szostak, M. Szostak, *Sekty destrukcyjne. Studium metodologiczno-kryminalistyczne*, Kraków 2011, p. 20.

cess, the research method referred to as a case study (case study) is also helpful, which can be used in a narrow sense - to reconstruct the course of a given phenomenon, to present the conditions and factors that shape it and broadly, i.e. to broaden knowledge about phenomenon that is not fully defined³, is a new, undefined phenomenon.

It should be emphasized that in recent years rapid changes in threats to the security of citizens, society and the state have become noticeable. The analysis of this issue allows us to see close links between selected categories of crime and security on a micro and macro scale. Clear interactions occur in particular in the relationship between the security of citizens and the state and certain types of crime, including include: organized crime, terrorism, economic and common crime⁴. This applies in particular to crimes against the credibility of documents. Documents very often serve both as an object and a tool in committing many crimes that significantly threaten the legal order, the security of citizens and the state. There is a view in the literature according to which document forgery is a common "satellite" crime, constituting an indispensable element of modern organized crime, in which the document is the most important means of committing crimes⁵. This means that these acts are very often a key element enabling other criminal activities, such as trafficking in human beings, smuggling of migrants, drugs, weapons, stolen vehicles⁶. Therefore, there can be no doubt about the observation that the problem of crimes against the credibility of documents, in particular travel documents, has become even more important in modern times, when the international mobility of society is growing at a rapid pace. A very important aspect in the context of the analysed issues is the situation that occurred in Belarus in connection with the civil war in Syria, as well as in the Russian-Ukrainian conflict, which worsened at the end of 2021. In this context, it is worth paying attention to illegal immigration as a challenge for many countries and international organizations, including European Union. This practice is largely based on forgery of documents. It

³ P. Mielcarek, *Metoda case study w rozwoju teorii naukowych*, „Organizacja i Kierowanie” 2014, no. 1, pp. 106-107.

⁴ J. Murasicki, *Relacje między wybranymi kategoriami przestępczości a bezpieczeństwem obywateli*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witolda w Legnicy”, 2014, no. 12, p. 49.

⁵ H. Kolečki, *Technicznokryminalistyczne badania autentyczności dokumentów publicznych nieniszczącymi wielospektralnymi technikami optycznymi za pomocą wideospektrokomparatora VSC-1*, Poznań 2002, p. 33.

⁶ *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu i Rady z postępów w zwalczaniu handlu ludźmi* (2016 r.), Bruksela, 19.5.2016, COM(2016) 267 final; European Union, <https://eur-lex.europa.eu> (20.10.2022).

is enough to mention in this regard that forgery of documents and identity theft are proven ways to facilitate obtaining, for example, a permanent residence permit in the territory of the EU⁷.

Material forgery of documents - legal aspects

The main purpose of this article is to draw attention to the material forgery of documents⁸ travel as a practice enabling illegal crossing of the external borders of the European Union/Schengen Area. The need to undertake a debate in this regard results from the connection of this practice with the issues of security of citizens and the state, and the author's belief that the use of counterfeit and forged documents determines this security.

Using a false document is one of the forms of illegal entry into the territory of a given country/European Union/Schengen Area. It is worth emphasizing that the use of such a document has been penalized both in Polish law and in the law of other EU Member States. Since the framework of this article does not allow for a comprehensive discussion of the criminal law aspects of document forgery, the discussion of the essence of the indicated procedure is based on the provisions of the Penal Code in force in Poland⁹ (hereinafter referred to as PC) concerning the most important issues of material falsification of documents¹⁰. According to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "Action plan to strengthen the European response to travel document fraud", the travel document is usually a passport, but it can also be a national identity card and a residence permit issued to third-country nationals (when used in an area without internal border controls). A citizen of the Union may enter its territory, the Schengen

⁷ K. Izak, *Brak dokumentów, fałszywa tożsamość i dziurawe prawo sposobem na pobyt stały w UE*, „Człowiek i Dokumenty”, 2019, no 52, pp. 48, 57.

⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 2022, poz. 1138); G. Kopczyński, *Kryminalistyczne aspekty przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów w kodeksie karnym z 1997 roku*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, 2000, no.4, pp. 245–263; H. Kolečki, *op.cit.*, p. 29; W. Wróbel, T. Sroka, *Komentarz do art. 212-277d*, [in:] *Kodeks karny. Część szczególna*, Tom II. Część II, ed. A. Zoll, Warszawa 2017; J. Piórkowska-Flieger, *Falsz dokumentu w polskim prawie karnym*, Kraków 2004, pp. 148, 337; J. Materewicz [et al.], *Kodeks karny. Komentarz*, ed. M. Mozgawa, Warszawa 2015; I. Jankowska-Prochot, *Karnoprawne aspekty przestępstwa fałszerstwa intelektualnego*, „Journal of Modern Science”, 2016, vol. 28, no. 1, p. 237.

⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny...

¹⁰ See more: D. Semków, *Falsz materialny dokumentu. Aspekty prawne i kryminalistyczne*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, 2019, no. 1, pp. 40-54.

area and some third countries, as well as leave this territory, using an identity document issued by a Member State. In practice, this means, among other things, that foreign terrorist fighters may be able to travel between the EU and Turkey on the basis of their identity card¹¹.

In the Polish legal system, pursuant to the provisions of the Act of 12 December 2013 on foreigners, a travel document is a document recognized by the Republic of Poland, which entitles the foreigner to cross the border, issued to a foreigner by a foreign state authority, a Polish authority or an international organization or an entity authorized by a foreign state authority or a foreign state authority. A foreigner who crosses the border is obliged to have a valid travel document (Article 23). Based on Article 28 sec. 1 point, the lack of a valid travel document, valid visa or other valid documents entitling to enter the territory of the Republic of Poland and stay on this territory constitutes a reason for refusing entry to the territory of the Republic of Poland. According to the judgment of the Voivodship Administrative Court in Warsaw¹² border check activities do not have to involve the production of any evidence, although in some cases detailed verification may lead to obtaining printouts from databases or justify the preparation of an official note, which may be used in the subsequent proceedings on refusal of entry. The admissibility of issuing a decision on refusal of entry to a foreigner depends not only on proving that he/she does not meet the conditions listed in Art. 28 sec. 1 of the Act of 2013 on foreigners, but also from explaining whether during the border control he did not declare his intention to submit an application for international protection¹³, which is a very important aspect in the context of the ongoing armed conflict in Ukraine with the Russian Federation. It should be pointed out that Poland is the only EU country that may consider a person's application for

¹¹ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Plan działania na rzecz wzmocnienia europejskiej reakcji na przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów podróży*, Bruksela, dnia 21.3.2017 r. COM(2016) 790 final/2, s. 2, European Union, <https://ec.europa.eu> (27.03.2020).

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8.12.2017 r., IV SA/Wa 2271/17, LEX no. 2453614.

¹³ See also: Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515 i 516); Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 517); Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993 r., nr 61, poz. 284). A. Szklanna, *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010; P. Dąbrowski, *Rozstrzygnięcie spaw o udzielenie ochrony międzynarodowej obywatelom Ukrainy w świetle koncepcji alternatywy ochrony wewnętrznej w kraju pochodzenia*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego”, 2018, no. 9, pp. 59-60.

international protection in a situation where a person enters the EU for the first time in Poland¹⁴. The second of these circumstances, which is a negative premise for issuing a decision on refusal of entry, makes it necessary to assess whether the will to submit such a form has been expressed. Pursuant to sec. 1 item 6 of the discussed article, refusal of entry into the territory of the Republic of Poland also occurs in the case of possession of counterfeit or forged documents mentioned above.

For the sake of clarity, it should be noted that forgery of documents, listed in Chapter XXXIV of the Penal Code, entitled Offenses against the credibility of documents, can take one of two forms. The first is material falsification, which is defined in Art. 270 PC. The second type is intellectual falsehood, defined in art. 271 of the Penal Act. In the literature on the subject, it is indicated that the term falsity is used interchangeably with the term falsification, the explanations of which in Polish language dictionaries emphasize its close relationship with legal language¹⁵. In the dictionary of the Polish language, forgery is defined as counterfeiting something, presenting it incorrectly¹⁶ or counterfeiting or altering documents, money, works of art, official signs¹⁷. Forgery of a document is one of the basic crimes in the group of those that affect documents¹⁸.

The crime of material forgery derives its name from the fact that the perpetrator affects the matter of the document, and his goal is to give it the appearance of authenticity¹⁹. The provisions of both the applicable criminal law, the doctrine of criminal law, the judiciary as well as the opinions of commentators and experts in forensic research indicate two forms of material forgery of a document²⁰. Article 270 § 1 (*in principio*) clearly indicates that it can be committed either by forging or by counterfeiting a document²¹. According to the judgment of the Supreme Court²² counterfeiting of a document takes place only when the document does not come from the person on whose behalf it was drawn up, when it is produced by a person not authorized to issue it. It is therefore about

¹⁴ *Dostęp do ochrony międzynarodowej*, UNHCR, <https://help.unhcr.org> (05.07.2023).

¹⁵ J. Piórkowska-Flieger, *Rozdział I. Prawna i społeczna doniosłość ochrony wiarygodności dokumentów* [w:] *Falsz dokumentu w polskim prawie karnym*, Kraków 2004.

¹⁶ *Słownik języka polskiego*, vol. II, red. W. Dorszewski, Warszawa 1965, p. 803.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ J. Piórkowska-Flieger, *Rozdział I. Prawna i społeczna doniosłość...*

¹⁹ I. Jankowska-Prochot, *op.cit.*, p. 237.

²⁰ H. Kolečki, *op.cit.*, p. 29.

²¹ W. Wróbel, T. Sroka, *Komentarz do art. 212-277d...*

²² Wyrok SN z dnia 24 października 2013 r., sygn. III KK 373/13, LEX no. 1386041; see also: Uchwała SN z 17.03.2005 r., sygn. I KZP 2/05, Opublikowano: OSNKW 2005/3/25.

drawing up a document consisting in maintaining the appearance that it comes from an authorized entity, i.e. the so-called forgery or imitation of a genuine document. The alteration of a document should be understood as giving the document a different content than what it originally had. This may be done by adding something to its content or removing some entries from it by an unauthorized person²³. It should be noted that it does not matter whether the content of a document corresponds to the facts stated therein or not²⁴.

Judicial jurisprudence has from the beginning expressed the conviction that criminal prosecution includes counterfeiting and falsification of documents that may serve as evidence of the creation, change or termination of a right or obligation. They include any unilateral or bilateral legal act and any legal relationship or entitlement showing a connection with the creation or change of their rights and obligations²⁵. This thesis is extremely important in the context of the problem of forgery of travel documents discussed in the article. These documents include to the catalogue of documents confirming the fulfilment of the conditions for granting a permanent residence permit to foreigners, and thus the acquisition of many rights. The lack of documents specified by law or their forgery may result in leaving such an application without consideration and in refusing to initiate the procedure for granting a permanent residence permit. The third of the hallmarks of the crime under Article 270 § 1 of the Penal Code is to use a counterfeit document or a forged document in the previously indicated manner as if it was an authentic document. This means that regardless of the punishability of material forgery, Art. 270 § 1 of the Penal Act provides for criminal liability for using a counterfeit or forged document as an authentic²⁶. Pursuant to the provisions of the discussed article of the Penal Code, "use" means submitting a document to another person, authority, institution, organization or using it in connection with the operation of the device (e.g. to verify one's identity). It does not have to be used by the perpetrator, but it can also be by another person²⁷.

²³ Z. Kukuła, *Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu karnego*, [w:] *Przestępstwa przeciwko dokumentom w obrocie gospodarczym. Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych*, Warszawa 2013.

²⁴ See more: W. Wróbel, *Komentarz do art. 117–277*, [in:] *Kodeks karny. Część szczególna*, vol. II, ed. A Zoll Warszawa 2008.

²⁵ Z. Kukuła, *op.cit.*

²⁶ W. Wróbel, T. Sroka, *Komentarz do art. 212–277d*....

²⁷ L. Arkadiusz, *Komentarz do art. 270*, [in:] *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. II, ed. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2018; *Uchwała SN z 17.03.2005 r., sygn. I KZP 2/05, opublikowano: OSNKW 2005/3/25*.

Forgery of documents in the context of illegal crossing of the external borders of the European Union in 2015-2021 and the security of the state and citizens

The dynamics and changing nature of crimes imply the need to adapt or modify the solutions adopted in individual areas of state security, including solutions related to the protection of the state border²⁸. In the literature on the subject, the tightness of the state border is defined as one of the basic elements of ensuring state security²⁹. In the light of the above, the current picture of growing threats, constituting the critical points of the state's activity in the area of ensuring the security of citizens, makes it necessary to pay special attention to the problem of preventing forgery of travel documents³⁰. The use of forged documents may make it possible to move around the territory of a given country, and what is more, this practice creates an opportunity to obtain the right to permanent residence in a given country, thus giving the opportunity to carry out systematic reconnaissance, as well as to carry out terrorist attacks³¹. Undoubtedly, criminal acts committed with the use of false documents are a significant factor threatening the security of citizens. An example of this, apart from illegal migration flows, are also the terrorist attacks carried out in 2016 in Brussels or earlier in Madrid, London, Copenhagen and Paris³². It should be emphasized that there is a practice of obtaining authentic documents on the basis of false documents enabling identification (such as birth certificates, marriage certificates or death certificates). Limited opportunities to detect this type of fraud are one of the main threats to the growing scale of crimes related to document forgery³³.

²⁸ B., Mróz, *System ochrony granicy państwowej wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, „Journal of Modern Science”, 2016, vol. 2, p. 308.

²⁹ E.W. Pływaczewski, *Bezpieczeństwo obywateli - Prawa człowieka - Zrównoważony rozwój*, Białystok 2017, p. 411.

³⁰ Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. 2018, poz. 1919); Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991, nr, 119, poz. 515); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 czerwca 2009 r., w sprawie dokumentu podróży przewidzianego w Konwencji Genewskiej (Dz.U. 2009, nr 99, poz. 835).

³¹ H. Kolečki, *op.cit.*, p. 33.

³² See more: *Współczesne oblicze terroryzmu w Unii Europejskiej*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://rcb.gov.pl/> (15.03.2023).

³³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Plan działania na rzecz wzmocnienia europejskiej reakcji na przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów podróży, Bruksela, dnia 21.03.2017 r. COM(2016), s. 2, European Union, <https://eur-lex.europa.eu> (03.11.2022); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady

Among many examples of forgery of documents carried out in Poland, the following can be pointed out. K. Izak mentions that in 2017, officers of the CBŚP and the Silesian Border Guard Division broke up an organized criminal group dealing in counterfeiting and selling passports, identity cards, driving licenses, diplomas of various schools, business activity certificates and documents used to legalize the stay of foreigners illegally residing in the territory of the Republic of Poland. The investigation into this case led the Border Guard officers to a Ukrainian citizen who legalized stays of Russians, Ukrainians, Belarusians and Uzbeks in Poland by forging residence permits. He used forged seals of the Lower Silesian Voivode. On the other hand, the associates of a citizen from Ukraine hired substitute persons acting as owners of pole companies. In fact, they did not run any economic activity, and they registered declarations of intention to entrust work to foreigners in labour offices. On the basis of these declarations, foreigners received work visas from Polish consulates and entered Poland. In addition, the alleged owners of the companies, in consultation with foreigners, certified untruths and misled employees of employment offices and voivodship offices by submitting layers to them, on the basis of which immigrants received permanent residence and work permits from one to three years. There are many more cases of this type in Poland³⁴.

European Union Member States report thousands of cases of document forgery every year, which means that the crime of document forgery remains one of the biggest challenges for European border control³⁵. Confirmation that EU travel documents forged or counterfeited are the main tool for illegal border crossing is confirmed by the data that at least three quarters of the false documents detected at the external borders as well as in the area without internal border controls are fake documents, the originals of which are issued by EU Member States and Schengen Associated Countries. According to data from the European Border and Coast Guard (Frontex), less secure identity cards issued by Member States are among the most frequently detected false documents used for intra-Schengen travel. A perfect example is the statistical data for 2016. Back then, 74.33% of fake IDs, 60.46% of fake residence permits and 17.11% of fake passports were fake EU documents³⁶.

(UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.U. L 257 z 28.08.2014).

³⁴ *Ibidem*, pp. 65-69.

³⁵ Fałszerstwo dokumentów jako główne wyzwanie kontroli granicznej, *Europejska Sieć Migracyjna*, <https://emn.gov.pl> (15.11.2022).

³⁶ Document fraud is a key challenge in border control. Frontex is on the case, FRONTEX, European Border and Coast Guard Agency, <https://frontex.europa.eu>,

In the light of the data analysed for the years 2015-2018 on the number of false documents used at the EU's external borders when attempting to cross the territory of the Member States, it should be accepted as true that there was a tendency to reduce the number of traditional frauds over several years, which focus on physical documents and involve, for example, changing the expiry date of a passport (forgery) or producing completely false documents (counterfeiting). This conclusion is drawn from the analysis of detailed data from the European Border and Coast Guard. In 2015-2018, there was a systematic decrease in the number of forged documents detected at the EU/Schengen external borders. In the first analysed year, 9,676 of them were detected, a year later, i.e. in 2016, this number decreased to 8,221, in 2017 it was 8,167, while in 2018, according to the data, it amounted to 8,099³⁷, in 2019, 7,536 forged documents were detected³⁸, a year later, that number dropped to 4,726³⁹. In 2021, the number of falsified documents detected at the external borders increased for the first time since 2015 and reached 8,703 cases⁴⁰.

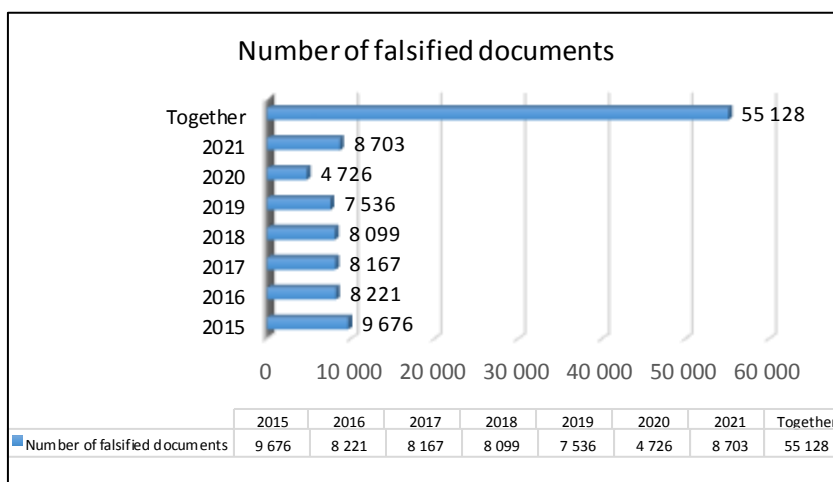


Chart 1. Number of forged documents detected at the external borders of the European Union in 2015-2021

Source: European Border and Coast Guard Agency data

(11.10.2022); Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania..., p. 2.

³⁷ *Risk Analysis for 2018*, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (29.10.2022); *Risk Analysis for 2019*, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (29.10.2022).

³⁸ *Risk Analysis for 2020*, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (11.10.2022).

³⁹ *Risk Analysis for 2021*, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (11.10.2022).

⁴⁰ *Risk Analysis for 2022/2023*, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (11.10.2022).

The analysis of the presented statistical data of the European Border and Coast Guard Agency shows that every year there are many crossings or attempted crossings of the external borders of the European Union against the law. Despite the downward trend in this area in 2015-2020 and the lower intensity of this practice, in 2021 a significant increase in the number of such cases was recorded. The above allows us to conclude that in this case, the aetiology of the illegal border crossing procedure should be sought in the situation that occurred in Belarus in connection with the civil war in Syria, as well as in the Russian-Ukrainian conflict, which intensified at the end of 2021.

As already mentioned, the tool used to cross the border illegally is the crime of document forgery. This thesis is confirmed by the presented statistics. Cases of false documents, systematically disclosed over the years, testify to the permanent perpetration of this crime, which opens the way to other criminal activities. It should also be noted that in total, from 2015 to the end of 2021 this year, officers of the European Border and Coast Guard Agency revealed over 55,000 at the external borders of the European Union. forged documents. Using them - and thus introducing them into legal circulation - gives rise to a legal effect in the form of the acquisition of many rights by the person illegally using such a document.

The phenomenon of forgery of documents is fostered by progress and easy access to the latest technologies⁴¹, which creates continuous opportunities for counterfeiters to improve their criminal activities through the use of modern technologies, equipment and materials. Thus, this practice is a new challenge for expert forensic services⁴² and one of the main problems of law enforcement agencies in individual countries, as well as on a European or global scale.

Conclusion

Summing up the considerations undertaken in this article, it should be firmly stated that the forgery of travel documents is one of the basic forms of illegal crossing of the external border of the European Union or the Schengen area. Usually, these acts are only a preliminary stage, enabling other criminal activities to be carried out. It should also be emphasized that the use of false documents, and thus their introduction into

⁴¹ M. Goc, *Falszerstwa dokumentów – trochę historii*, „Człowiek i Dokumenty”, 2008, no.11, p. 15.

⁴² A.P. Kuczkin, *Falszerstwo dokumentów i znaków pieniężnych w Republice Białorusi*, „Człowiek i Dokumenty”, 2008, no. 11, p. 22.

legal circulation, gives rise to a legal effect in the form of the acquisition of many rights by a person illegally using such a document. Events such as the war in Ukraine as well as the situation in Belarus due to the civil war in Syria have changed the perception of the eastern borders of the European Union. They also determined the emergence of challenges related to border management in a long-term perspective, as well as the need to cope with the elimination of illegal practices. The conflict in Ukraine serves to intensify criminal activity and take advantage of the situation of people from Ukraine who are in a state of danger. Very often, the situation of these people is exploited by people involved in criminal activity - thus, potential refugees lured by criminals with the promise of quick and effective access to the EU or the Schengen area may become victims of trafficking in human beings, including trafficking in children.

The issue of illegal crossing of state borders, which in the case of the borders of the Republic of Poland are also the external borders of the European Union/Schengen area, and the practice of document forgery, including travel documents, is therefore closely related to the phenomenon of illegal immigration. The aetiology of these phenomena is influenced by many factors, which undoubtedly include armed conflicts, including the civil war in Syria or the conflict in Ukraine initiated in 2014, with particular emphasis on its current phase of military operations, which has been ongoing since February 2022. In this context, it is necessary to point to the year 2021, which was a special year throughout the analysed period. The officers of the European Border and Coast Guard Agency then recorded the first increase in the number of forged documents since 2015.

In the face of the Russian attack on Ukraine, there was a rapid influx to Poland of Ukrainian citizens using various identity documents. From the point of view of the practice of people verifying the authenticity of documents, it is necessary to have knowledge about the form of these documents and the security features used in them, in order to effectively verify the identity of people who use them in such a way as to be able to really protect the rights of those who actually have them. Therefore, the essence of the security system is to ensure protection and prevent counterfeiting in such a way that the documents are used by legitimate beneficiaries and not by people who want to obtain refugee status that is not theirs by forging documents and taking advantage of the conflict situation.

Actions aimed at counteracting the forgery of travel documents result from the regulations of both international law and national law. Due to the risks associated with illegal crossing of borders, the discussion on a European scale emphasizes the need for efforts by the EU and Member

States to improve the security of travel documents issued to EU and third-country nationals. Not without significance is the exchange of information between Member States' law enforcement authorities and EU agencies, as well as improving the interoperability of relevant databases and information systems. In the process of counteracting document forgery, it is also indicated that the Interpol database containing data on stolen or lost travel documents should be used more systematically and consistently, and the need for more efficient exchange of information between law enforcement authorities of the Member States within Europe⁴³.

Bibliography

- Dostęp do ochrony międzynarodowej*, UNHCR, <https://help.unhcr.org> (05.07.2023).
- Dąbrowski P., *Rozstrzygnięcie spraw o udzielenie ochrony międzynarodowej obywatelom Ukrainy w świetle koncepcji alternatywy ochrony wewnętrznej w kraju pochodzenia*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne”, 2018, no. 9.
- Dzwonek A., Kling T., *Biometria w dokumentach podróży*, [in:] *Dokumenty we współczesnym prawie*, ed. E. Gruza, Warszawa 2009.
- Falszerstwo dokumentów jako główne wyzwanie kontroli granicznej*, Europejska Sieć Migracyjna, <https://emn.gov.pl> (15.11.2022).
- Goc M., *Falszerstwa dokumentów – trochę historii*, „Człowiek i Dokumenty”, 2008, no.11.
- Izak K., *Brak dokumentów, fałszywa tożsamość i dziurawe prawo sposobem na pobyt stały w UE*, „Człowiek i Dokumenty”, 2019, no 52.
- Jankowska-Prochot I., *Karnoprawne aspekty przestępstwa fałszerstwa intelektualnego*, „Journal of Modern Science”, 2016, vol. 28, no. 1.
- Kołecki H., *Techniczno-kryminalistyczne badania autentyczności dokumentów publicznych nieniszczącymi wielospektralnymi technikami optycznymi za pomocą wideospektroskopu VSC-1*, Poznań 2002.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Plan działania na rzecz wzmocnienia europejskiej reakcji na przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów podróży*, Bruksela, dnia 21.3.2017 r. COM(2016) 790 final/2, European Union, <https://ec.europa.eu> (27.03.2020).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Realizacja Europejskiej agendy bezpieczeństwa w celu zwalczania terroryzmu i utworzenia drogi ku rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa*, Bruksela 2016, s. 10–12, European Union, <https://eur-lex.europa.eu> (29.10.2022).
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515 i 516).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

⁴³ See more: *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Realizacja Europejskiej agendy bezpieczeństwa w celu zwalczania terroryzmu i utworzenia drogi ku rzeczywistej i skutecznej unii bezpieczeństwa*, Bruksela 2016, s. 10–12, European Union, <https://eur-lex.europa.eu> (29.10.2022).

- Kopczyński G., *Kryminalistyczne aspekty przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów w kodeksie karnym z 1997 roku*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, 2000, no.4.
- Kuczkin A.P., *Falszerstwo dokumentów i znaków pieniężnych w Republice Białorusi*, „Człowiek i Dokumenty”, 2008, no. 11.
- Kukuła Z., *Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu karnego*, [in:] *Przestępstwa przeciwko dokumentom w obrocie gospodarczym. Zbiór orzeczeń Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych*, Warszawa 2013.
- Lach A., *Komentarz do art. 270, [in] Kodeks karny. Komentarz*, wyd. II, ed. V. Konarska-Wrzosek, Warszawa 2018.
- Materewicz J. [et al.], *Kodeks karny. Komentarz*, ed. M. Mozgawa, Warszawa 2015.
- Mielcarek P., *Metoda case study w rozwoju teorii naukowych*, „Organizacja i Kierowanie”, 2014, no. 1.
- Mróz B., *System ochrony granicy państwowej wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, „Journal of Modern Science”, 2016, vol. 2, p. 308.
- Murasicki J., *Relacje między wybranymi kategoriami przestępczości a bezpieczeństwem obywateli*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witona w Legnicy”, 2014, no. 12.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia taktyki kryminalistycznej*, Białystok 1997.
- Piórkowska-Flieger J., *Falsz dokumentu w polskim prawie karnym*, Kraków 2004.
- Piórkowska-Flieger J., *Rozdział I. Prawna i społeczna doniosłość ochrony wiarygodności dokumentów [w:] Falsz dokumentu w polskim prawie karnym*, Kraków 2004.
- Pływaczewski E.W., *Bezpieczeństwo obywateli - Prawa człowieka - Zrównoważony rozwój*, Białystok 2017.
- Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzonym w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 517).
- Risk Analysis for 2018*, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (29.10.2022).
- Risk Analysis for 2019*, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (29.10.2022).
- Risk Analysis for 2020*, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (11.10.2022).
- Risk Analysis for 2021*, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (11.10.2022).
- Risk Analysis for 2022/2023*, Frontex, <https://frontex.europa.eu> (11.10.2022).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 czerwca 2009 r., w sprawie dokumentu podróży przewidzianego w Konwencji Genewskiej (Dz.U. 2009, nr 99, poz. 835).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz.U. L 257 z 28.08.2014).
- Semków D., *Falsz materialny dokumentu. Aspekty prawne i kryminalistyczne*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, 2019, no. 1.
- Słownik języka polskiego*, vol. II, ed. W. Dorszewski, Warszawa 1965.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu i Rady z postępów w zwalczaniu handlu ludźmi* (2016 r.), Bruksela, 19.5.2016, COM(2016) 267 final; European Union, <https://eur-lex.europa.eu> (20.10.2022).
- Szklanna A., *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010.
- Szostak M., *Sekty destrukcyjne. Studium metodologiczno-kryminalistyczne*, Kraków 2011.

- Uchwała SN z 17.03.2005 r., sygn. I KZP 2/05, Opublikowano: OSNKW 2005/3/25.
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 2022, poz. 1138).
Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych (Dz.U. 2018, poz. 1919).
Wróbel W., *Komentarz do art. 117–277*, [in:] *Kodeks karny. Część szczególna. vol II*, ed. A. Zoll Warszawa 2008.
Wróbel W., Sroka T., *Komentarz do art. 212-277d*, [in:] *Kodeks karny. Część szczególna, Tom II. Część II*, ed. A. Zoll, Warszawa 2017.
Współczesne oblicze terroryzmu w Unii Europejskiej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://rcb.gov.pl/> (15.03.2023).
Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2013 r., sygn. III KK 373/13, LEX no. 1386041.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8.12.2017 r., IV SA/Wa 2271/17, LEX no. 2453614.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8.12.2017 r., IV SA/Wa 2271/17, LEX no. 2453614.

Przestępstwo fałszerstwa materialnego dokumentów w kontekście nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych Unii Europejskiej oraz bezpieczeństwa państwa i obywateli

Streszczenie

Główny cel artykułu stanowi zwrócenie uwagi na fałszerstwo materialne dokumentów podróży jako na proceder umożliwiający nielegalne przekroczenie granic zewnętrznych Unii Europejskiej/Strefy Schengen i swobodne przemieszczanie się wewnątrz tych obszarów. Zamierzeniem autorki było także wskazanie na związek tego procederu z problematyką bezpieczeństwa obywateli i państwa, co wynika z faktu, że z prawnego, kryminalistycznego i kryminologicznego punktu widzenia fałszerstwo dokumentów, w tym dokumentów podróży, związane jest z szeregiem innych rodzajów przestępstw, takich jak handel ludźmi, w tym w szczególności dziećmi, handel bronią czy narkotykami. Problematyka przestępstw przeciwko wiarygodności dokumentów zyskała na znaczeniu we współczesnych czasach, w których mobilność międzynarodowa społeczeństwa wzrasta w szybkim tempie. Nader istotny aspekt w kontekście analizowanej problematyki stanowi sytuacja, która zaistniała na Białorusi w związku z wojną domową w Syrii, jak również zaostrzający się pod koniec 2021 r. konflikt rosyjsko-ukraiński. Analiza przedstawionych danych statystycznych Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej pozwala stwierdzić, że rokrocznie dochodzi do wielu przekroczeń lub usiłowania przekroczeń granic zewnętrznych Unii Europejskiej wbrew przepisom prawa, z użyciem fałszywych dokumentów. Pomimo utrzymującej się w latach 2015–2020 tendencji spadkowej w tym zakresie i niższego nasilenia tego procederu, w 2021 r. zanotowano istotny wzrost liczby tego typu przypadków. Powyższe pozwala stwierdzić, że etiologii procederu nielegalnego przekraczania granicy przy wykorzystaniu sfałszowanych dokumentów należy dopatrywać się w sytuacji, która zaistniała na Białorusi w związku z wojną domową w Syrii, jak również w zaostrzającym się pod koniec 2021 r. konflikcie rosyjsko-ukraińskim.

Słowa kluczowe: fałszerstwo dokumentów, bezpieczeństwo obywateli, nielegalne przekroczenie granicy

Piotr Sieniawski*

PRAWA CZŁOWIEKA W PAŃSTWACH *DE FACTO* NA KAUKAZIE POŁUDNIOWYM W ORZECZNICTWIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza sytuacji w zakresie praw człowieka w państwach nieuznawanych w regionie Kaukazu Południowego na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przedmiotem analizy jest skarga między-państwowa *Gruzja przeciw Federacji Rosyjskiej (II)* oraz dwie skargi indywidualne: *Chiragov i inni przeciw Armenii* oraz *Mamasakhlisi i inni przeciw Gruzji*. Przeanalizowano także problematykę przypisania odpowiedzialności państwu, które sprawuje efektywną kontrolę nad państwem *de facto*. Artykuł wskazuje również na niedawny rozwój sytuacji po wykluczeniu Federacji Rosyjskiej z Rady Europy i rozwiązaniu *de facto* Republiki Górskiego Karabachu.

Słowa kluczowe: państwa nieuznawane, prawa człowieka, Kaukaz Południowy, Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach

Wstęp

Państwa *de facto*, często określane też pojęciami: państwa nieuznawane, quasi-państwa, parapaństwa, pseudopaństwa, państwa separatystyczne, lub w literaturze prawniczej reżimy *de facto*¹, stanowią aktualne wyzwanie dla społeczności międzynarodowej. Według N. Caspersen i G. Stansfield, państwo *de facto* jest podmiotem, *de facto* niezależnym od państwa macierzystego, który posiada kontrolę nad określonym terytorium, do którego rości sobie prawa, łącznie ze stolicą. Podmiot ten istnieje przynajmniej od dwóch lat i osiągnął jedynie ograniczone uznanie międzynarodowe². Z ko-

* Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, e-mail: p.sieniawski@uksw.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4654-7170.

¹ J.A. Frowein, *De facto regime* [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, ed. R. Wolfrum, t. 4, Amsterdam 2012, s. 1052.

² N. Caspersen, G. Stansfield, *Unrecognized States in the International System*, London 2011, s. 3–4.

lei A. Czyż podkreśla, iż państwa *de facto* są „bytami politycznymi posiadającymi wszystkie atrybuty państwowości, czyli ludność, terytorium, władzę, ale nie mają międzynarodowego uznania statusu państwowości”³. W niniejszym artykule pojęciem państwo *de facto* określono jednostkę geopolityczną, która po pierwsze, powstała w wyniku secesji; po drugie, sprawuje efektywną kontrolę nad swoim terytorium oraz posiada pewien stopień stabilności (pomijając tymczasową kontrolę nad terytorium podczas konfliktu zbrojnego – ang. *insurgencies* i *belligerencies*); po trzecie, nie została uznana przez większość społeczności międzynarodowej (przez żadne państwo członkowskie ONZ lub została uznana przez kilka pojedynczych państw); po czwarte, posiada zdolność do pełnienia większości funkcji wewnętrznych i zewnętrznych, w tym także zdolność do dostarczania usług publicznych⁴. Na obszarze Kaukazu Południowego na początku lat 90. XX w. powstały trzy jednostki separatystyczne – Abchazja i Osetia Południowa na terytorium Gruzji, oraz Górski Karabach na terytorium Azerbejdżanu. Pierwsze dwie zostały uznane przez Federację Rosyjską oraz kilka innych państw utrzymujących przyjazne relacje z Rosją, takich jak: Nauru, Nikaragua, Syria i Wenezuela; natomiast Górski Karabach nie został uznany przez żadne państwo członkowskie ONZ. We wrześniu 2023 r. Azerbejdżan przeprowadził operację wojskową, w której odzyskał pełną kontrolę nad obszarem Górskiego Karabachu. Wydarzenia te pokazują, iż sytuacja dotycząca powstawania i upadku państw nieuznawanych ulega dynamicznemu rozwojowi.

Celem niniejszego artykułu jest analiza sytuacji praw człowieka na terytorium państw nieuznawanych, w szczególności w Abchazji, Południowej Osetii i Górskim Karabachu. Jednostki te wybrano, ponieważ wszystkie trzy znajdują się w regionie Kaukazu Południowego. Należą one do tzw. pierwszej generacji państw nieuznawanych, które powstały w latach 90. XX w., a zatem możliwe jest zbadanie ich funkcjonowania na przestrzeni trzech dekad. Postawiono następujące pytania badawcze: Jak kształtuje się odpowiedzialność za naruszenia praw człowieka w państwach nieuznawanych? Jakie trudności w zakresie ochrony praw człowieka istnieją w państwach nieuznawanych na Kaukazie Południowym? W celu udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania wykorzystano metodę analizy prawnej oraz metodę porównawczą. Analizie poddano orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPCz lub Trybunał) w sprawie skargi międzypaństwowej na podstawie art. 33 *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* (dalej EKPCz lub Konwencja)

³ A. Czyż, *Fenomen parapaństw na obszarze poradzieckim*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 2021, nr 2, s. 98.

⁴ P. Sieniawski, *De facto States in the Post-Soviet Area* [Nieopublikowana rozprawa doktorska], Warszawa 2022, s. 372.

– *Gruzja przeciw Federacji Rosyjskiej II* – oraz dwóch skarg indywidualnych na podstawie art. 34 EKPCz – *Chiragov i inni przeciw Armenii* oraz *Mamasakhli i inni przeciw Gruzji*.

Gruzja jest członkiem Rady Europy od 1999 r., natomiast Armenia i Azerbejdżan zostały członkami w 2001 r. Federacja Rosyjska była członkiem Rady Europy w latach 1996–2022. Zgodnie z art. 1 EKPCz, „Wysokie Układające się strony zapewnią każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w Rozdziale I Konwencji”⁵. Z art. 1 EKPCz wynika domniemanie, iż państwo sprawuje jurysdykcję na całym obszarze swojego terytorium. Jednak w specyficznych okolicznościach może dojść do sytuacji, kiedy państwo nie będzie w stanie wykonywać jurysdykcji nad częścią swojego terytorium, np. w przypadku okupacji części swojego terytorium przez inne państwo, powstania toczonego się na terytorium państwa bądź stworzenia reżimu separatystycznego⁶. W sprawie *Loizidou przeciw Turcji* Trybunał zauważył, że „odpowiedzialność Układającej się Strony może również powstać, gdy w wyniku działań wojskowych – zgodnych lub niezgodnych z prawem – sprawuje ona efektywną kontrolę nad obszarem znajdującym się poza terytorium jej państwa. Obowiązek zapewnienia na takim obszarze praw i wolności określonych w Konwencji wynika z faktu sprawowania takiej kontroli, niezależnie od tego, czy jest ona sprawowana bezpośrednio, za pośrednictwem sił zbrojnych, czy też za pośrednictwem podległej administracji lokalnej”⁷. Z powyższego wynika, iż państwo sprawujące efektywną kontrolę nad częścią terytorium trzeciego państwa ma obowiązek zapewnienia na tym terytorium praw i wolności wynikających z Konwencji oraz ponosi odpowiedzialność za naruszenia Konwencji również w sytuacji, kiedy władze *de facto* w państwach nieuznawanych podlegają jego efektywnej kontroli⁸. Celem takiego rozwiązania jest uniknięcie sytuacji, w której na kwestionowanych terytoriach jednostki zostałyby pozbawione ochrony praw wynikających z Konwencji⁹.

⁵ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

⁶ W. Schabas, *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford 2015, s. 99.

⁷ *Case of Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections)*, § 62, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 23.03.1995 (6.09.2023).

⁸ I. Karakaş, H. Bakırcı, *Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights Evolution of the Court's Jurisprudence on the Notions of Extraterritorial Jurisdiction and State Responsibility* [w:] *The European Convention on Human Rights and General International Law*, ed. A. van Aaken, I. Motoc, Oxford 2018, s. 122–125.

⁹ *Case of Cyprus v. Turkey*, §78, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 10.05.2001 (6.09.2023).

W sprawie *Chiragov i inni przeciw Armenii* skarżący twierdzili, że do 1992 r. zamieszkiwali w Obwodzie Leczyńskim na terytorium Górskiego Karabachu. W wyniku działań zbrojnych zostali zmuszeni do opuszczenia swoich domów oraz swojego mienia, a następnie, w konsekwencji okupacji Górskiego Karabachu przez Armenię, zostali pozbawieni możliwości powrotu oraz dostępu do swojego mienia.

W skardze międzypaństwowej Gruzji przeciw Rosji Gruzja twierdziła, iż Federacja Rosyjska naruszyła zobowiązania wynikające z art. 2 (prawo do życia), art. 3 (zakaz tortur), art. 5 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego), art. 8 (prawo do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego) oraz art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) EKPCz, a także naruszenia art. 1 i art. 2 Protokołu dodatkowego nr 1 (ochrona mienia i prawo do nauki) oraz art. 2 Protokołu dodatkowego nr 4 (prawo do swobodnego poruszania się). Gruzja domagała się również stwierdzenia przez Trybunał, że naruszenia Konwencji podlegają jurysdykcji Federacji Rosyjskiej, ponieważ Rosja wykonywała kontrolę nad obszarami, na których doszło do naruszeń Konwencji, oraz że naruszenia te stanowią praktykę administracyjną.

Państwa nieuznawane a odpowiedzialność za naruszenia praw człowieka

Abchazja i Osetia Południowa są państwami *de facto*, które traktowane są przez większość społeczności międzynarodowej jako integralna część Gruzji. Abchazja jest regionem znajdującym się w północnej części Gruzji, na wybrzeżu Morza Czarnego. W czasach istnienia Związku Radzieckiego Abchazja miała status autonomicznej republiki w ramach Gruzji. W wyniku polityk etnicznych Imperium Carskiego, a później Związku Radzieckiego, struktura etniczna Abchazji przeszła znaczące zmiany. O ile w 1886 r. Abchazowie stanowili 85% ludności Abchazji wobec 5,8% Gruzinów, o tyle w 1926 r. odsetek ten zmalał do 26,4% Abchazów wobec 31,8% Gruzinów, a w 1959 r. do 15,9% Abchazów wobec niemal 41% Gruzinów¹⁰. Pod koniec lat 80. XX w. nasilały się konflikty etniczne z Gruzinami, którzy – stanowiąc większość ludności Abchazji – domagali się zmian w reprezentacji grup etnicznych w Radzie Najwyższej Abchazji¹¹. W 1990 r. Rada uchwaliła deklarację suwerenności Abchazji. W 1992 r. doszło do wybu-

¹⁰ Por. S. Cornell, *Small Nations and Great Powers. A Study of Ethnopolitical Conflicts in the Caucasus*, London 2001, s. 144.

¹¹ B. Coppieters, *The Georgian-Abkhaz conflict [w:] Europeanization and conflict resolution: case studies from the European periphery*, red. B. Coppieters [i in.], Gent 2004, s. 196.

chu konfliktu zbrojnego, który zakończył się we wrześniu 1993 r. wygnaniem gruzińskich wojsk za rzekę graniczną Inguri. Od tamtego czasu Gruzja nie sprawuje efektywnej kontroli nad regionem Abchazji.

Osetia Południowa jest regionem Gruzji w północnej części kraju. Od 1922 r. miała status obwodu autonomicznego w ramach Gruzińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. W wyniku napięć politycznych i etnicznych doszło we wrześniu 1991 r. do wybuchu konfliktu zbrojnego, a następnie w grudniu 1991 r. Osetia Południowa ogłosiła niepodległość. Rozejm podpisano w czerwcu 1992 r. za pośrednictwem Federacji Rosyjskiej. W sierpniu 2008 r. doszło do wybuchu wojny gruzińsko-rosyjskiej. Federacja Rosyjska następnie uznała niepodległość Abchazji i Południowej Osetii. W październiku 2008 r. parlament Gruzji uchwalił ustawę o terytoriach okupowanych, która określa Abchazję i Osetię Południową jako terytoria tymczasowo okupowane przez Federację Rosyjską.

Górski Karabach w czasach istnienia Związku Radzieckiego stanowił okręg autonomiczny w ramach Azerbejdżańskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. W sierpniu 1991 r. Azerbejdżan ogłosił niepodległość od Związku Radzieckiego, a następnie we wrześniu tego samego roku Obwód Autonomiczny Górskiego Karabachu ogłosił niepodległość od Azerbejdżanu. W 1992 r. jednostki wojskowe wspierane przez Armenię przejęły kontrolę nad byłym obwodem autonomicznym oraz nad przyległą strefą buforową. Do wybuchu konfliktu zbrojnego w 2020 r. Republika Górskiego Karabachu istniała jako państwo *de facto*, które nie zostało uznane przez żadne państwo członkowskie ONZ. W 2023 r. Azerbejdżan przeprowadził operację militarną, która skutkowałą rozwiązaniem struktur władzy Górskiego Karabachu oraz upadkiem tego państwa.

Istotną kwestią dla ustalenia odpowiedzialności za naruszenia praw człowieka jest identyfikowanie państwa, które wykonuje efektywną kontrolę nad powyższymi parapaństwami oraz ponosi odpowiedzialność za naruszenia praw człowieka. W sprawie *Ilaşcu i inni przeciw Mołdawii i Rosji* Trybunał zauważył, że „wykonywanie jurysdykcji jest warunkiem koniecznym, aby państwo-sygnatariusz mogło zostać pociągnięte do odpowiedzialności za działania lub zaniechania, które można mu przypisać i które stanowią podstawę zarzutu naruszenia praw i wolności określonych w Konwencji”¹². W celu ustalenia, czy państwo-sygnatariusz wykonuje ekstraterytorialną jurysdykcję i sprawuje efektywną kontrolę nad terytorium innego państwa, Trybunał ocenia obecność militarną na danym obszarze. Kolejnymi wskaźnikami mogą być wsparcie gospodar-

¹² *Case of Ilaşcu and others v. Moldova and Russia*, § 311, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 8.07.2004 (10.09.2023).

cze lub polityczne dla lokalnych organów administracji terytorium¹³. Państwo macierzyste, które nie wykonuje efektywnej kontroli nad częścią swojego terytorium, ma pozytywny obowiązek „podjęcia wszelkich środków prawnych i dyplomatycznych wobec obcych państw i organizacji międzynarodowych, do dalszego zagwarantowania korzystania z praw i wolności określonych w Konwencji”¹⁴. Z powyższego wynika, że państwo macierzyste ma nie tylko pozytywny obowiązek wznowienia efektywnej kontroli nad utraconym terytorium, ale także podjęcia wszelkich kroków prawnych dla zapewnienia ochrony praw ludności zamieszkującej na takim terytorium.

Biorąc pod uwagę sytuację gospodarczą na terytorium analizowanych państw nieuznanych, należy zauważyć, iż wszystkie trzy otrzywały znaczące wsparcie od państwa trzeciego. Na terytorium Abchazji w 2013 r. stacjonowało ok. 3,5 tys. rosyjskich żołnierzy oraz 1,5 tys. członków Federalnej Służby Bezpieczeństwa¹⁵, wobec ok. 3–4 tys. rosyjskich żołnierzy na terytorium Południowej Osetii w 2011 r.¹⁶ W przypadku Abchazji bezpośrednia pomoc finansowa Federacji Rosyjskiej w 2013 r. wynosiła ok. 70% budżetu¹⁷, natomiast według *International Crisis Group*, w przypadku Osetii Południowej bezpośrednia pomoc finansowa Rosji w 2010 r. wyniosła niemal 99%¹⁸ budżetu. Obydwa parapaństwa stosują rosyjski rubel jako oficjalną walutę. W sprawie *Gruzja przeciw Rosji* Trybunał zauważył, że „Federacja Rosyjska sprawowała efektywną kontrolę w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, nad Osetią Południową, Abchazją i «strefą buforową» od 12 sierpnia do 10 października 2008 r., daty oficjalnego wycofania wojsk rosyjskich. Nawet po tym okresie silna obecność rosyjska i zależność władz Osetii Południowej i Abchazji od Federacji Rosyjskiej, od której zależy ich przetrwanie [...] wskazują, że nadal istniała efektywna kontrola nad Osetią Południową i Abchazją”¹⁹. Z powyższego wyroku Trybunału wynika, że Federacja Rosyjska wykonywała ekstraterytorialną jurysdykcję nad

¹³ *Case of Chiragov and others v. Armenia*, § 107, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 16.06.2015 (13.09.2023).

¹⁴ *Case of Ilaşcu and others v. Moldova and Russia*, § 333, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 8.07.2004 (10.09.2023).

¹⁵ V. Kopeček, *Factors of de facto states' sustainability* [w:] *De facto States in Eurasia*, ed. T. Hoch, V. Kopeček, Oxon 2020, s. 159.

¹⁶ *Российские базы в Южной Осетии и Абхазии узаконили на 49 лет*, Rg.ru, <https://rg.ru>, 28.09.2011 (15.09.2023).

¹⁷ *Abkhazia: The Long Road to Reconciliation*, s. 6, ReliefWeb, <https://reliefweb.int>, 10.03.2013 (14.09.2023).

¹⁸ *South Ossetia: The Burden of Recognition*, s. 4, Refworld, <https://www.refworld.org>, 7.06.2010 (14.09.2023).

¹⁹ *Case of Georgia v. Russia*, §174, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 21.01.2021 (16.09.2023).

terytorium Abchazji i Osetii Południowej oraz ponosiła odpowiedzialność za naruszenia Konwencji na tych terytoriach.

W przypadku Górskiego Karabachu Armenia dostarczała kredyty oraz pomoc finansową dla nieuznawanej Republiki Górskiego Karabachu, której oficjalną walutą był armeński dram. Trybunał zauważył, że Republika Górskiego Karabachu nie byłaby w stanie utrzymać się gospodarczo bez znaczącego wsparcia ze strony Armenii²⁰. Według raportu *International Crisis Group* w 2005 r. w skład sił zbrojnych Górskiego Karabachu wchodziło 8,5 tys. Ormian z Górskiego Karabachu oraz 10 tys. z Armenii²¹. W kwestii Górskiego Karabachu Trybunał zauważył, że „Armenia od pierwszych dni konfliktu w Górskim Karabachu miała znaczący i decydujący wpływ na «NKR» [Republikę Górskiego Karabachu – przyp. aut.] [oraz], że oba podmioty są wysoce zintegrowane w praktycznie wszystkich ważnych kwestiach i że sytuacja ta utrzymuje się do dziś”. W konsekwencji Armenia sprawowała ekstraterytorialną jurysdykcję nad częścią terytorium należącym do Azerbejdżanu oraz ponosiła odpowiedzialność za naruszenia Konwencji na terytorium Górskiego Karabachu.

Wolność przemieszczania się i prawo do poszanowania mienia

Do głównych problemów dla ludności zamieszkującej państwa nieuznawane zaliczane jest przemieszczanie się na terytorium państwa macierzystego. Także dla ludności wysiedlonej w wyniku konfliktu zbrojnego problematyczne pozostają kwestie związane z powrotem na wcześniej zamieszkwane terytoria. Według art. 132 Zwyczajowego Międzynarodowego Prawa Humanitarnego, opracowanego przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, osoby wewnętrznie przesiedlone mają „prawo do dobrowolnego i bezpiecznego powrotu do swoich domów lub miejsc zamieszkania, gdy tylko przestaną [istnieć] przyczyny ich przesiedlenia”²².

Przed wybuchem konfliktu zbrojnego w Abchazji region ten był zamieszkiwany przez 507 tys. osób, natomiast po jego zakończeniu ludność Abchazji zmalała do 214 tys. osób. Około 250 tys. etnicznych Gru-

²⁰ *Case of Chiragov and others v. Armenia*, § 185, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 16.06.2015 (13.09.2023).

²¹ *Nagorno-Karabakh: Viewing the Conflict from the Ground*, s. 9, International Crisis Group, <https://icg-prod.s3.amazonaws.com>, 14.09.2005 (15.09.2023).

²² J.-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules*, Cambridge 2005, s. 468.

zinów zostało wypędzonych z terytorium Abchazji. Część z nich, ok. 60 tys. osób, po zakończeniu działań militarnych powróciła do Obwodu Galskiego we wschodniej części Abchazji. Jednak ok. 200 tys. osób wewnętrznie wysiedlonych z Abchazji już od trzydziestu lat pozostaje na terytorium właściwej Gruzji, bez możliwości powrotu na terytorium Abchazji oraz bez możliwości dostępu do swojego mienia, które często uległo zniszczeniu lub zostało bezprawnie przejęte przez ludność pozostałą na terytorium Abchazji.

Ludność Osetii Południowej w 1989 r. wynosiła 101 tys., przy czym 66,2% stanowili Osetyjczycy wobec 29% Gruzinów. W wyniku konfliktu zbrojnego w 1991 r. ok. 30 tys. etnicznych Gruzinów opuściło tereny Osetii Południowej²³. Wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 r. spowodowała, że ok. 15 tys. osób zostało wysiedlonych z terytorium Osetii Południowej²⁴. Według władz *de facto*, region ten w 2016 r. zamieszkiwało już tylko 53 tys. osób, z czego prawie 90% stanowili Osetyjczycy, wobec 7,4% Gruzinów. Ludność gruzińska, która pozostała na terenie Osetii Południowej, przede wszystkim w regionie Achalgorskim, napotykała liczne problemy związane z przekraczaniem linii kontaktu, takie jak zatrzymania czy odmowa przekroczenia linii administracyjnej (*de facto* granicy). Przez władze *de facto* również stosowana jest polityka „borderyzacji”, czyli budowania barier granicznych, takich jak druty kolczaste lub żyłtkowe, oraz systemy monitoringu w celu uniemożliwienia lokalnej ludności przekroczenia linii administracyjnej²⁵.

Niemożliwość powrotu ludności pochodzenia gruzińskiego do Osetii Południowej wynika nie tylko z zamknięcia linii administracyjnej, ale także z faktu, że domy etnicznych Gruzinów po zakończeniu konfliktu zbrojnego i wycofaniu gruzińskich sił zbrojnych z terytorium Południowej Osetii w 2008 r. zostały zniszczone. Organizacja *Human Rights Watch* w swoim raporcie podaje, że siły południwoosetyjskie „przez kilka tygodni celowo i systematycznie niszczyły etniczne gruzińskie wioski w Osetii Południowej, które wcześniej były administrowane przez rząd gruziński”²⁶.

²³ P. Olszewski, *Konflikty kaukaskie w XX wieku*, Piotrków Trybunalski 2021, s. 168.

²⁴ *Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin*, United Nations General Assembly, <https://www2.ohchr.org,14.01.2009> (23.09.2023).

²⁵ *Signs of Borderisation*, “The EUMM Monitor. A bulletin from the European Union Monitoring Mission in Georgia”, 2017, nr 4, s. 4–5.

²⁶ *Human Rights Watch. Up In Flames. Humanitarian Law Violations and Civilian Victims in the Conflict over South Ossetia*, s. 3, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org,23.09.2009> (17.09.2023).

W sprawie *Gruzji przeciw Rosji* Trybunał zauważył, że praktyka administracyjna w sprawie nieumożliwienia powrotu mieszkańców Abchazji i Osetii Południowej pochodzenia gruzińskiego jest niezgodna z art. 2 Protokołu dodatkowego nr 4. Trybunał stwierdził także, że „*de facto* władze Osetii Południowej i Abchazji oraz Federacja Rosyjska, która sprawuje efektywną kontrolę nad tymi regionami, mają obowiązek umożliwić mieszkańcom pochodzenia gruzińskiego powrót do ich domów, zgodnie z ich zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji”²⁷.

Według spisu powszechnego z 1989 r., Górski Karabach zamieszkiwało ok. 145 tys. osób, z czego 77% stanowili Ormianie, a prawie 22% Azerbejdżanie²⁸. W wyniku działań zbrojnych ludność azerbejdżańska została wypędzona nie tylko z terytorium byłego Obwodu Autonomicznego Górskiego Karabachu, ale także siedmiu przyległych rejonów, które zostały przejęte przez separatystyczne siły zbrojne i przekształcone w strefę buforową. Według szacunków, około 600 tys. Azerbejdżanów zostało wypędzonych z terytoriów, nad którymi kontrolę przejęły siły armeńskie²⁹. Osoby wewnętrznie przesiedlone narodowości azerbejdżańskiej nie miały możliwości powrotu do swoich domów.

W sprawie *Chiragov i inni przeciw Armenii* skarżący twierdzili, że w wyniku okupacji terenów Górskiego Karabachu przez Armenię zostali pozbawieni możliwości powrotu do swoich domów oraz korzystania ze swojego mienia, które znajdowało się w Obwodzie Laczyńskim. Trybunał stwierdził, że „skarżący zostali zmuszeni do opuszczenia Obwodu Laczyńskiego, kiedy ten w maju 1992 r. został zaatakowany. [...] Również odmawiano im dostępu do ich mienia, w konsekwencji czego utracili nad nim kontrolę oraz jakąkolwiek możliwość korzystania z niego”³⁰. Powodem do opuszczenia Obwodu Laczyńskiego przez skarżących w 1992 r. nie był akt prawny, lecz wymuszenie ich ucieczki z powodu działań armeńskich sił zbrojnych. W praktyce obywatele Azerbejdżanu mają utrudniony wstęp na terytorium Armenii, w tym także na terytoria, które znajdowały się pod okupacją Armenii. Armenia nie stworzyła również efektywnego mechanizmu ochrony praw obywateli Azerbejdżanu na okupowanych terytoriach.

²⁷ *Case of Georgia v. Russia*, §298, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 21.01.2021 (16.09.2023).

²⁸ *Всероссийная перепись населения 1989 года. Распределение городского и сельского населения областей республик СССР по полу и национальности*, Demoskop Weekly, <http://www.demoscope.ru>, 21.03.2013 (23.09.2023).

²⁹ C. Zürcher, *The Post-Soviet Wars. Rebellion, Ethnic Conflict, and Nationhood in the Caucasus*. New York 2007, s. 180.

³⁰ *Case of Chiragov and others v. Armenia*, §§ 193–196, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 16.06.2015 (13.09.2023).

Inne naruszenia praw człowieka i dalszy rozwój sytuacji

W sprawach dotyczących sytuacji praw człowieka na terytorium Abchazji, Południowej Osetii i Górskiego Karabach ETPCz stwierdził także naruszenia innych praw zawartych w Konwencji. W sprawie dotyczącej skargi międzypaństwowej *Gruzji przeciw Rosji* Trybunał zauważył, że Federacja Rosyjska ponosi odpowiedzialność za naruszenia Konwencji, do których doszło na terytorium Abchazji i Osetii Południowej po 12 sierpnia 2008 r., w szczególności art. 2 (prawo do życia), art. 3 (zakaz tortur), art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) oraz art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji (prawo do poszanowania mienia). W raportach organizacji międzynarodowych oraz organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką ochrony praw człowieka często zwraca się uwagę przede wszystkim na aresztowania w pobliżu granicy administracyjnej, wymuszone zaginięcia, trudności w uzyskaniu obywatelstwa państw *de facto* oraz na naruszenia praw mniejszości etnicznych, takich jak prawo do edukacji w języku ojczystym (w Abchazji i w Południowej Osetii zlikwidowano nauczanie w języku gruzińskim), utrudniony dostęp do opieki zdrowotnej czy niemożliwość korzystania z niektórych praw politycznych³¹.

W sprawie indywidualnej skargi *Mamasakhli i inni przeciw Gruzji i Rosji* Trybunał stwierdził naruszenie art. 3 (zakaz tortur), art. 5 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego) oraz art. 6 Konwencji (prawo do rzetelnego procesu sądowego) przez Federację Rosyjską, która sprawowała efektywną kontrolę nad Abchazją. Skarżący zostali aresztowani na terytorium Abchazji, a następnie poddani torturom przez abchaskie służby bezpieczeństwa. W areszcie skarżący zostali poddani nieludzkiemu traktowaniu, nie otrzymywali odpowiedniej opieki medycznej, a w trakcie przesłuchań byli zastraszani karą śmierci³².

Sytuacja w Górskim Karabachu, który znajdował się pod okupacją Armenii od 1992 r., uległa radykalnej zmianie w wyniku tzw. drugiej wojny karabaskiej w 2020 r., kiedy Azerbejdżan przejął kontrolę nad ok. 75% Górskiego Karabachu³³, aczkolwiek tereny wokół Chankendi (Stepanakertu) nadal pozostawały pod kontrolą Armenii. Na podstawie trójstronnego oświadczenia o zawieszeniu broni z 9 listopada 2020 r. do regionu Górskiego Karabachu wprowadzono rosyjski kontyngent poko-

³¹ T. Hammarberg, M. Grono, *Human Rights in Abkhazia Today*, Olof Palme International Centre, <https://www.palmecenter.se>, 31.07.2017 (17.09.2023).

³² *Case of Mamasakhli and others v. Georgia and Russia*, §§ 319–440, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 7.06.2023 (15.09.2023).

³³ A. Askerov, G. Ibadoghlu, *The Causes and Consequences of the Second Karabakh War [w:] The Nagorno-Karabakh Conflict. Historical and Political Perspectives*, red. M. Hakan Yavuz, M.M. Gunter, Oxon, s. 262.

jowy, umieszczając go wzdłuż linii kontaktu między wojskami azerbejdżańskimi i armeńskimi, oraz w Korytarzu Laczyńskim, na okres pięciu lat z możliwością automatycznego wydłużenia na kolejne pięć lat, jeżeli oświadczenie nie zostanie wypowiedziane przez żadną ze stron. Zgodnie z pkt 6 trójstronnego oświadczenia Korytarz Laczyński „pozostanie pod kontrolą pokojowych sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej”³⁴. To oznacza, że nad Korytarzem Laczyńskim, aż do przejęcia przez Siły Zbrojne Azerbejdżanu, efektywną kontrolę sprawowała Federacja Rosyjska, która tym samym ponosiła odpowiedzialność za ewentualne naruszenia Konwencji. W grudniu 2022 r. ETPCz zobowiązał władze Azerbejdżanu do zapewnienia bezpiecznego przejazdu przez Korytarz Laczyński ciężko chorym osobom potrzebującym opieki medycznej w Armenii oraz innym osobom, które utknęły na drodze bez schronienia i środków do życia, gdyż od czerwca 2022 r. Korytarz Laczyński pozostawał zablokowany przez „azerbejdżańskich aktywistów ekologicznych”³⁵.

W wyniku operacji militarnej przeprowadzonej przez Azerbejdżan we wrześniu 2023 r. i przejęcia całego terytorium Górskiego Karabachu przez wojska Azerbejdżanu ogłoszono decyzję władz Górskiego Karabachu o rozwiązaniu tego państwa *de facto* z dniem 1 stycznia 2024 r.³⁶ W obawie o bezpieczeństwo osobiste niemal cała ludność etnicznych Ormian, którzy zamieszkiwali w Górskim Karabachu, opuściła te tereny³⁷, przy czym kwestie ich ewentualnego powrotu pozostają niejasne. Wskazane byłoby przyjęcie konkretnych gwarancji bezpieczeństwa przez władze Azerbejdżanu dla ludności armeńskiej, która zechciałaby powrócić do swoich domów. Można się jednak spodziewać napływu do ETPCz skarg indywidualnych lub skargi międzypaństwowej skierowanej przeciw Azerbejdżanowi w sprawie ochrony praw i wolności osób, które opuściły Górski Karabach jesienią 2023 r. W związku z tym, że Federacja Rosyjska przestała być członkiem Rady Europy, ETPCz posiada kompetencję do rozpatrzenia tylko tych naruszeń Konwencji, które miały miejsce przed 16 września 2022 r. To powoduje poważne konsekwencje w obszarze ochrony praw człowieka na terytorium państw nieuznawanych, nad którymi efektywną kontrolę sprawuje Federacja Rosyjska.

³⁴ *Statement by President of the Republic of Azerbaijan, Prime Minister of the Republic of Armenia and President of the Russian Federation*, ReliefWeb, <https://reliefweb.int>, 11.01.2020 (14.09.2023).

³⁵ *Interim measures in the case Armenia v. Azerbaijan (no. 4)*, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 21.12.2022 (29.09.2023).

³⁶ *Nagorno-Karabakh will 'cease to exist' as separate state on January 1*, Al Jazeera, <https://www.aljazeera.com>, 28.09.2023 (30.09.2023).

³⁷ *PACE calls on Azerbaijan to 'prove its goodwill' towards the Armenian population of Nagorno-Karabakh*, Council of Europe, <https://www.coe.int>, 13.10.2023 (27.12.2023).

Tabela 1. Przegląd państw *de facto* na Kaukazie Południowym

Państwo <i>de facto</i>	Lata istnienia	Państwo okupowane	Mocarstwo okupacyjne	Sprawa w ETPCz
Abchazja	1992 – obecnie	Gruzja	Federacja Rosyjska	Gruzja przeciw Rosji (II) Mamasakhlisi i inni przeciw Gruzji i Rosji
Osetia Południowa	1991 – obecnie	Gruzja	Federacja Rosyjska	Gruzja przeciw Rosji (II)
Górski Karabach	1991 – 2023	Azerbejdżan	Armenia	Chiragov i inni przeciw Armenii

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

W niniejszym artykule dokonano analizy sytuacji praw człowieka w państwach *de facto* na obszarze Kaukazu Południowego – w Abchazji, Osetii Południowej i Górskim Karabachu. Funkcjonowanie tych jednostek geopolitycznych jest możliwe wyłącznie dzięki zewnętrznemu wsparciu ze strony trzeciego państwa. W opinii ETPCz państwa trzecie mają „znaczący i decydujący wpływ” na reżimy *de facto*.

W sytuacji, kiedy państwo macierzyste traci efektywną kontrolę nad częścią swojego terytorium w wyniku okupacji, konfliktu zbrojnego lub powstania reżimu separatystycznego, ludność zamieszkująca terytorium mogłaby zostać pozbawiona skutecznych mechanizmów ochrony praw wynikających z Konwencji. Z jednej strony, w celu uniknięcia luki w systemie ochrony praw ludności, państwo macierzyste ma nie tylko obowiązek wznowienia kontroli nad utraconym terytorium, ale także podjęcia wszelkich środków prawnych i dyplomatycznych wobec obcych państw i organizacji międzynarodowych do dalszego zagwarantowania korzystania z praw i wolności określonych w Konwencji. Z drugiej strony, Trybunał przypisuje odpowiedzialność państwu, które wykonuje efektywną kontrolę nad władzami *de facto*.

W Abchazji i Osetii Południowej efektywną kontrolę nad powstałymi reżimami *de facto* wykonuje Federacja Rosyjska. W Górskim Karabachu efektywną kontrolę do 2023 r. wykonywała Armenia. Tym samym państwa te ponosiły odpowiedzialność za naruszenia Konwencji na terytorium tych jednostek separatystycznych. W Górskim Karabachu odpowiedzialność mogła ponosić również Federacja Rosyjska w przypadku naruszeń popełnionych przez rosyjski kontyngent pokojowy, który do regionu został wprowadzony na podstawie trójstronnego oświadczenia o zawieszeniu broni z 9 listopada 2020 r. W analizowanych skargach

Trybunał stwierdził liczne naruszenia praw człowieka, przede wszystkim prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawa do poszanowania mienia. Ponieważ Federacja Rosyjska przestała być członkiem Rady Europy, ETPCz może rozpatrywać tylko skargi w sprawach, które miały miejsce przed 16 września 2022 r., co może skutkować pogorszeniem sytuacji ochrony praw człowieka ludności zamieszkującej te terytoria.

Bibliografia

- Abkhazia: The Long Road to Reconciliation*, ReliefWeb, <https://reliefweb.int>, 10.03.2013 (14.09.2023).
- Askerov A., Ibadoghlu G., *The Causes and Consequences of the Second Karabakh War [w:] The Nagorno-Karabakh Conflict. Historical and Political Perspectives*, red. M. Hakan Yavuz, M.M. Gunter, Oxon 2023.
- Case of Chiragov and others v. Armenia*, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 16.06.2015 (13.09.2023).
- Case of Cyprus v. Turkey*, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 10.05.2001 (6.09.2023).
- Case of Georgia v. Russia*, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 21.01.2021 (16.09.2023).
- Case of Ilaşcu and others v. Moldova and Russia*, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 8.07.2004 (10.09.2023).
- Case of Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections)*, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 23.03.1995 (6.09.2023).
- Case of Mamasakhlisi and others v. Georgia and Russia*, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 7.06.2023 (15.09.2023).
- Caspersen N., Stansfield G., *Unrecognized States in the International System*, London 2011.
- Coppieters B., *The Georgian-Abkhaz conflict [w:] Europeanization and conflict resolution: case studies from the European periphery*, red. B. Coppieters [i in.], Gent 2004.
- Cornell S., *Small Nations and Great Powers. A Study of Ethnopolitical Conflicts in the Caucasus*, London 2001.
- Czyż A., *Fenomen parapaństw na obszarze poradzieckim*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 2021, nr 2.
- Frowein J.A., *De facto regime [w:] Encyclopedia of Public International Law*, ed. R. Wolfrum, t. 4, Amsterdam 2012.
- Hammarberg T., Grono M., *Human Rights in Abkhazia Today*, Olof Palme International Centre, <https://www.palmecenter.se>, 31.07.2017 (17.09.2023).
- Henckaerts J.-M., Doswald-Beck L., *Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules*, Cambridge 2005.
- Human Rights Watch. Up In Flames. Humanitarian Law Violations and Civilian Victims in the Conflict over South Ossetia*, s. 3, Human Rights Watch, <https://www.hrw.org>, 23.09.2009 (17.09.2023).
- Interim measures in the case Armenia v. Azerbaijan (no. 4)*, European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int>, 21.12.2022 (29.09.2023).
- Karakaş I., Bakırcı H., *Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights Evolution of the Court's Jurisprudence on the Notions of Extraterritori-*

- al Jurisdiction and State Responsibility* [w:] *The European Convention on Human Rights and General International Law*, ed. A. van Aaken, I. Motoc, Oxford 2018.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).
- Kopeček V., *Factors of de facto states' sustainability* [w:] *De facto States in Eurasia*, ed. T. Hoch, V. Kopeček, Oxon 2020.
- Nagorno-Karabakh will 'cease to exist' as separate state on January 1*, Al Jazeera, <https://www.aljazeera.com>, 28.09.2023 (30.09.2023).
- Olszewski P., *Konflikty kaukaskie w XX wieku*, Piotrków Trybunalski 2021.
- PACE calls on Azerbaijan to 'prove its goodwill' towards the Armenian population of Nagorno-Karabakh*, Council of Europe, <https://www.coe.int>, 13.10.2023 (27.12.2023).
- Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin*, United Nations General Assembly, <https://www2.ohchr.org>, 14.01.2009 (23.09.2023).
- Schabas W., *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford 2015.
- Sieniawski P., *De facto States in the Post-Soviet Area* [Nieopublikowana rozprawa doktorska], Warszawa 2022.
- Signs of Borderisation*, "The EUMM Monitor. A bulletin from the European Union Monitoring Mission in Georgia", 2017, nr 4.
- South Ossetia: The Burden of Recognition*, Refworld, <https://www.refworld.org>, 7.06.2010 (14.09.2023).
- Statement by President of the Republic of Azerbaijan, Prime Minister of the Republic of Armenia and President of the Russian Federation*, ReliefWeb, <https://reliefweb.int>, 11.01.2020 (14.09.2023).
- Zürcher C., *The Post-Soviet Wars. Rebellion, Ethnic Conflict, and Nationhood in the Caucasus*, New York 2007.
- Всероссийская перепись населения 1989 года. Распределение городского и сельского населения областей республик СССР по полу и национальности*, Demoskop Weekly, <http://www.demoscope.ru>, 21.03.2013 (23.09.2023).
- Российские базы в Южной Осетии и Абхазии узаконили на 49 лет*, Rg.ru, <https://rg.ru>, 28.09.2011 (15.09.2023).

Human Rights in de facto States in the South Caucasus in the Case Law of the European Court of Human Rights

Abstract

The aim of the article is to analyze the human rights situation in unrecognized states in the South Caucasus, based on the decision-making of the European Court of Human Rights. The object of the analysis is the interstate complaint *Georgia v. Russian Federation (II)* and two individual complaints: *Chiragov and others v. Armenia* and *Mamasakhlisi and others v. Georgia*. It discusses the attribution of responsibility to the state that exercises effective control over the *de facto* state. It also points out the recent development following the expulsion of the Russian Federation from the Council of Europe and the dissolution of the *de facto* Republic of Nagorno-Karabakh.

Keywords: unrecognized states, human rights, South Caucasus, Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh

Małgorzata Trybus*

DOŻYWOTNIE POZBAWIENIE WOLNOŚCI W NOWELIZACJI POLSKIEGO KODEKSU KARNEGO Z 7 LIPCA 2022 ROKU NA TLE ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Streszczenie

W katalogu form reakcji karnej na przestępstwo, w polskim ustawodawstwie, dożywotnie pozbawienie wolności jest karą najsurowszą, przewidzianą za najcięższe zbrodnie. Wobec skazanego na tę karę może zostać zastosowany środek probacyjny w postaci warunkowego przedterminowego zwolnienia, co oznacza możliwość jej redukcji. Od 1 października 2023 roku znowelizowane przepisy kodeksu karnego dają sądowi możliwość orzeczenia tej kary z zakazem zastosowania tego środka. Celem pracy jest próba odpowiedzi na pytanie, czy przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązanie nie pozostaje w sprzeczności z art. 3 *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Cel ten jest realizowany przede wszystkim poprzez analizę orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) dotyczącego spraw skazanych na dożywotnie pozbawienie wolności.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, kara dożywotniego pozbawienia wolności, kodeks karny

Wstęp

Dożywotnie pozbawienie wolności jest obecnie najsurowszą dolegliwością, jaką przewidział polski ustawodawca w katalogu kar określonych w art. 32 k.k. Warto zaznaczyć, że sankcja ta występowała również w grupie kar zasadniczych we wcześniejszych polskich kodyfikacjach karnych. Pomimo przypisywania jej charakteru eliminacyjnego, obecnie skazany na tę karę może ubiegać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie, co do zasady, po odbyciu 25 lat tej kary¹. Z dniem wejścia

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: mtrybus@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-3053-3145.

¹ Tekst złożony w redakcji przed wejściem w życie nowelizacji kodeksu karnego z 7 lipca 2022 roku.

w życie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw², tj. 1 października 2023 roku, sąd, wymierzając karę dożywotniego pozbawienia wolności, w pewnych przypadkach może orzec zakaz warunkowego zwolnienia. Powstaje w związku z tym pytanie, czy przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązanie nie pozostaje w sprzeczności z art. 3 *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*³. W ramach opracowania przedstawiono krótką charakterystykę przedmiotowej kary, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych wskazaną powyżej ustawą. Na podstawie wybranego orzecznictwa ETPC zaprezentowano jego stanowisko dotyczące oceny zgodności z art. 3 Konwencji wyroków skazujących na tę karę oraz podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na postawione pytanie, co jest zasadniczym celem artykułu. W toku pracy korzystano z metod z dziedziny nauk społecznych, w szczególności z metody dogmatyczno-prawnej w zakresie analizy tekstu prawnego. Przy opracowaniu opierano się na materiale normatywnym, poglądach doktryny, krajowym orzecznictwie sądowym oraz orzecznictwie ETPC.

Dożywotnie pozbawienie wolności w polskim prawie karnym

Dożywotnie pozbawienie wolności wiąże się z izolacją skazanego w zakładzie karnym, jak wskazywać mogłaby nazwa, aż do jego śmierci. Niekiedy przyjmuje się, że w Polsce początków tej kary można doszukiwać się w karze wieży dolnej⁴, stosowanej na Mazowszu w XV wieku. Kara ta orzekana była za przestępstwa, za które wówczas zazwyczaj groziła kara śmierci. Były to przestępstwa z reguły przeciwko życiu i zdrowiu (zabójstwa, pobicia ze skutkiem śmiertelnym, uszczerbki na zdrowiu), czy dodatkowo przeciwko mieniu (kradzieże, rozboje, napady rabunkowe). Co prawda, czas pozbawienia wolności w przypadku kary wieży *in fundo* nie przekraczał roku i sześciu niedziel, to jednak ze względu na bardzo ciężkie warunki, skazani często umierali w trakcie jej odbywania⁵. Stąd też niekiedy określano ją mianem „zamaskowanej formy kary śmierci”⁶.

² Ustawa z 7 lipca 2022 roku o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022, poz. 2006).

³ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61 poz. 284 ze zm.) – dalej Konwencja.

⁴ J. Korecki, *Kara 25 lat pozbawienia wolności w Polsce*, Warszawa 1988, s. 7.

⁵ T. Adamczyk, *O karze pozbawienia wolności w orzecznictwie krakowskiego sądu grodzkiego w XVIII wieku uwag kilka*, „Z Dziejów Prawa” t. 4 (12), Katowice 2011, s. 53–56.

⁶ I. Andrejew, L. Lernell, J. Sawicki, *Prawo karne Polski Ludowej*, Warszawa 1954, s. 152.

Odwołując się do polskiego ustawodawstwa karnego obowiązującego w XX wieku, należy podkreślić, że kara ta występowała w kodeksie karnym z 1932 roku⁷. Nie stanowiła odrębnej rodzajowo kary, lecz była szczególną odmianą więzienia. Skazani na tę karę mogli ubiegać się o warunkowe przedterminowe zwolnienie po odbyciu nie mniej niż 15 lat kary. Wówczas odgrywała ona w zasadzie rolę środka zabezpieczającego społeczeństwo przed groźnym przestępcą⁸. Kolejny polski kodeks karny z 1969 roku⁹ nie przewidywał tej kary w katalogu kar, jednak w wyniku jego nowelizacji z 12 lipca 1995 roku¹⁰ kara dożywotniego pozbawienia wolności została przywrócona jako surogat objętej moratorium kary śmierci. Jednocześnie przyjęto, że kary tej nie stosuje się wobec osoby, która w chwili czynu nie ukończyła 18 lat. W aktualnie obowiązującym kodeksie karnym z 1997 roku¹¹, w katalogu form reakcji karnej na przestępstwo, w grupie kar, dożywotnie pozbawienie wolności jest najsurowszą przewidzianą karą obok kary grzywny, ograniczenia wolności, pozbawienia wolności oraz 25 lat pozbawienia wolności. Należy podkreślić, że kara ta zastąpiła karę śmierci. Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu tego kodeksu, funkcję zabezpieczenia społeczeństwa przed najgroźniejszymi przestępcami może skutecznie przejąć kara dożywotniego pozbawienia wolności, która ma czynić zadość społecznemu poczuciu sprawiedliwości w razie popełnienia najcięższych zbrodni¹².

O wprowadzeniu tej kary do systemu sankcji zadecydowały: najwyższy ciężar zbrodni, za które jest przewidziana, liczenie się ze społecznym odbiorem rezygnacji z kary śmierci, zwłaszcza wyrażanymi obawami popełniania przestępstw po odbyciu kary 25 lat pozbawienia wolności, oraz występująca wyjątkowo potrzeba trwałej eliminacji z życia społecznego przestępców najbardziej niebezpiecznych dla porządku prawnego¹³. Dożywotnie pozbawienie wolności występuje w sankcjach złożonych alternatywnych, obok zwykłego pozbawienia wolności (od 5, 8, 10 i 12 lat) i obok kary 25 lat pozbawienia wolności. Przewidziane jest za najcięższe zbrodnie, m.in. za wszczynanie lub prowadzenie wojny napastniczej (art. 117 §1 k.k.), ludo-

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz.U. 1932, nr 60, poz. 571).

⁸ S. Śliwiński, *Prawo karne*, Warszawa 1946, s. 444.

⁹ Ustawa z 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. 1969, nr 13, poz. 94).

¹⁰ Ustawa z 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych oraz górnych granic grzywnien i nawiązek w prawie karnym (Dz.U. 1995, nr 95, poz. 475).

¹¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny (Dz.U. 2022, poz. 1138 ze zm.) – dalej k.k.

¹² Nowe kodeksy karne – z 1997 r. z uzasadnieniami, Warszawa 1997, s. 137.

¹³ *Ibidem*, s. 142.

bójstwo (art. 118 §1 k.k.), zamach stanu (art. 127 § 1), zamach na życie Prezydenta RP (art. 134), zabójstwo w typie zasadniczym (art. 148 § 1) oraz odmianach kwalifikowanych (art. 148 § 2, 3), spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu ze skutkiem śmiertelnym (art. 156 §3 k.k.). Zawarta w art. 54 §2 k.k. dyrektywa szczególna sądowego wymiaru kary zakazuje orzekania tej kary wobec sprawcy, który w czasie popełnienia przestępstwa nie ukończył 18 lat. Zakaz ten dotyczy zatem sprawców nieletnich oraz młodocianych do 18 roku życia (sprawców niepełnoletnich). Aktualnie obowiązujące przepisy kodeksu karnego przewidują możliwość warunkowego przedterminowego zwolnienia skazanego na dożywotnie pozbawienie wolności, co do zasady, po odbyciu 25 lat – art. 78 §3 k.k. W szczególnie uzasadnionych wypadkach sąd może wyznaczyć surowsze ograniczenia do skorzystania przez skazanego z dobrodziejstwa tego środka probacyjnego. Okres próby wynosi 10 lat – art. 80 §3 k.k.. Również skazany obligatoryjnie jest oddawany pod dozór kuratora – art. 159 k.k.w.¹⁴.

Dożywotnie pozbawienie wolności w ustawie z 7 lipca 2022 roku o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw

Nietrudno zauważyć, że obowiązujący polski kodeks karny nie przewiduje bezwzględnej, nieredukowalnej kary dożywotniego pozbawienia wolności, w przypadku której nie jest dopuszczalne w ogóle warunkowe przedterminowe zwolnienie z jej odbywania. Wraz z wejściem w życie 1 października 2023 roku nowelizacji kodeksu karnego z 7 lipca 2022 roku stan ten ulegnie częściowej zmianie. Kara dożywotniego pozbawienia wolności pozostanie, jak dotychczas, najsurowszą karą. Jednak pewne modyfikacje dotkną kwestii stosowania wobec sprawców przestępstw skazanych na tę karę środka probacyjnego w postaci warunkowego przedterminowego zwolnienia. Na marginesie warto zaznaczyć, że praktycznie takie same rozwiązania odnajdziemy w uchwalonej w 2019 r. nowelizacji kodeksu karnego¹⁵, która nie weszła w życie na skutek stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny jej niezgodności z art. 7 w związku z art. 112 oraz z art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶.

¹⁴ Ustawa z 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. 2023, poz. 127).

¹⁵ Ustawa z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Nieopublikowana w Dzienniku Ustaw.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2020 r., sygn. Kp 1/19, OTK-A 2020, nr 36, LEX nr 3028994.

Tak jak dotychczas, skazany na dożywotnie pozbawienie wolności może zostać warunkowo przedterminowo zwolniony, ale dopiero po odbyciu 30 lat tej kary (art. 78 §3 po zmianie). Następuje zatem wydłużenie minimalnego okresu pobytu skazanego w więzieniu o 5 lat. Zachowana została możliwość wyznaczenia surowszych ograniczeń do skorzystania przez skazanego z tej instytucji (art. 77 §2 k.k. po zmianie).

Po zmianie okres próby przy warunkowym przedterminowym zwolnieniu trwa dożywotnio (art. 80 §3 k.k. po zmianie). Nowością jest również dodanie w ramach art. 77 k.k. §3 i §4. Przepisy te przewidują możliwość orzeczenia zakazu warunkowego przedterminowego zwolnienia przy wymiarze tej kary. Sąd orzekający może zakazać warunkowego zwolnienia w zależności od uznania. Jest to rozwiązanie niespotykane dotychczas w kodeksie karnym. W uzasadnieniu projektu zaakcentowano, że „Orzeczenie zakazu warunkowego przedterminowego zwolnienia ma na celu skuteczną ochronę społeczeństwa przed szczególnie brutalnymi przestępstwami popełnianymi przez osoby, które w przeszłości już się takich czynów dopuściły, a w ocenie sądu zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że dopuszczą się ich ponownie. Projektowane rozwiązanie powinno zatem znaleźć zastosowanie wobec najbardziej niebezpiecznych sprawców, w przypadku których zarówno względy sprawiedliwościowe, jak i prewencyjne przemawiają przeciwko warunkowemu przedterminowemu zwolnieniu. W odniesieniu do takich przypadków priorytetowe znaczenie ma aspekt eliminacyjny kary pozbawienia wolności”.

Zakaz warunkowego przedterminowego zwolnienia może być orzeczony w przypadku spełnienia jednej z dwóch przesłanek, formalnej, o której mowa w art. 77 §3, lub materialnej, o której mowa w art. 77 §4. Przesłanką formalną jest popełnienie czynu (za który orzekana jest kara dożywotniego pozbawienia wolności i możliwy zakaz warunkowego zwolnienia) po prawomocnym skazaniu za jedno z grupy przestępstw wymienionych we wskazanym przepisie (przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu, wolności, wolności seksualnej, bezpieczeństwu powszechnemu lub za przestępstwo o charakterze terrorystycznym). Dodatkowym wymogiem jest, aby sprawca za to wcześniejsze przestępstwo był skazany na karę dożywotniego pozbawienia wolności albo karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż 20 lat. Zatem ustawodawca przewidział tutaj, można powiedzieć, szczególny przypadek recydywy. Przesłanką materialną jest natomiast negatywna prognoza społeczno-kryminologiczna. Charakter i okoliczności czynu oraz właściwości osobiste sprawcy mają wskazywać, iż jego pozostawanie na wolności spowoduje trwałe niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia, wolności lub wolności seksualnej innych osób.

Przyjęte rozwiązania spotkały się głównie z krytyką, zarówno ze strony przedstawicieli nauki, jak i praktyki. Wspomnieć można o publikacjach

dotyczących tej tematyki czy opiniach Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego¹⁷. Odwołując się do przepisów prawa krajowego, wskazuje się, że są one sprzeczne z art. 3 k.k. oraz z art. 30 Konstytucji RP (godność człowieka jest przyrodzona i niezbywalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych). W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że wyrażoną w tych przepisach zasadę humanitaryzmu należy traktować jako dyrektywę minimalizowania cierpień, dolegliwości i innych niedogodności zadawanych człowiekowi przy stosowaniu kary pozbawienia wolności¹⁸. W zestawieniu z przepisami prawa międzynarodowego zasadne jest wykazanie, czy przedmiotowe regulacje polskiego ustawodawcy są zgodne z art. 3 Konwencji. Przepis ten stanowi, iż nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Zakaz ten ma charakter absolutny, obowiązuje niezależnie od okoliczności¹⁹. Konwencja nie przewiduje od niego żadnych wyjątków, nawet „w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu” (art. 15 ust. 2 Konwencji). Jak podkreśla się w literaturze, odnosi się on zarówno do różnych sposobów rzeczywistego traktowania osób fizycznych, jak i do karania w znaczeniu nakładania sankcji przewidzianych przez prawo, które uznać należałoby ogólnie za maltretowanie²⁰.

Dożywotnie pozbawienie wolności na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Zgodność kary dożywotniego pozbawienia wolności z zasadą humanitarnego traktowania była wielokrotnie przedmiotem analiz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Sztandarowa w tych kwestiach jest bez wątpienia sprawa prowadzona na podstawie skarg wniesionych przez trzech obywateli brytyjskich – D.G. Vintera, J.N. Bambera i P.H. Moore’a przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, w której wyrok zapadł 9 lipca 2013 roku²¹. Skarżący podnieśli zarzut, że nałożone na nich kary

¹⁷ Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.gov.pl> (4.06.2023).

¹⁸ Postanowienie SA we Wrocławiu z 27 kwietnia 2016 r., II AKz 139/16, OSAW 2016, nr 3, poz. 346.

¹⁹ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 445.

²⁰ L. Garlicki [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I: *Komentarz do art. 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 97.

²¹ Wyrok ETPC – z 9 lipca 2013 r. w sprawie Vinter i inni v. Wielkiej Brytanii, skargi nr 66069/06, 130/10, 3896/10. Wcześniejsze rozstrzygnięcia, do których nawiązywał, to sprawy: z 2011 r. Törköly v. Węgrom (skarga nr 4413/06), z 2012 r. Babar

bezwzględne dożywotnie pozbawienie wolności są przejawem maltretowania, sprzecznego z art. 3 Konwencji. Warto zaznaczyć, że w świetle prawa brytyjskiego skazany na karę bezwzględne dożywotnie pozbawienia wolności może zostać zwolniony decyzją Sekretarza Stanu, który w tamtym okresie mógł z tego prawa skorzystać tylko ze względów humanitarnych – w sytuacji, gdy skazany był nieuleczalnie chory lub niesprawny w wysokim stopniu²². Odwołując się do stanowiska Wielkiej Izby w tej sprawie, należy podkreślić, że kwestią bezsporną, jak stwierdzono, jest konieczność zachowania generalnego wymogu, aby kara nie była rażąco nieproporcjonalna. Jest to punkt wyjścia przy ustaleniach wystąpienia niezgodności rozstrzygnięcia z art. 3 Konwencji. Każda rażąco nieproporcjonalna kara powinna zostać uznana za przejaw złego traktowania, niezgodnego z tym przepisem. Jeśli chodzi natomiast o uznaniową karę dożywotnie pozbawienia wolności, wskazano, że takie kary orzekane są za popełnienie przestępstw najcięższego kalibru, takich jak morderstwo lub zabójstwo. W każdym systemie prawnym tego rodzaju przestępstwa karane są, jeśli nie dożywociem, to przynajmniej wyrokiem długoletniego pozbawienia wolności, czasami obejmującym kilka dekad. Dlatego też każdy oskarżony, który zostanie skazany za takie przestępstwo, musi spodziewać się długiego pobytu w więzieniu, zanim będzie miał realną nadzieję na zwolnienie – niezależnie od tego, czy został skazany na karę dożywotnie pozbawienia wolności, czy pozbawiony wolności na czas określony. Stąd też, w przypadku orzeczenia uznaniowej kary dożywotnie pozbawienia wolności, po należytych rozważeniach przez sąd wszelkich okoliczności łagodzących i obciążających nie można zarzucić takiemu rozstrzygnięciu naruszenia art. 3 Konwencji²³.

Izba uznała, że ewentualna niezgodność z art. 3 Konwencji pojawiłaby się tylko wówczas, gdyby można było wykazać, że trwające pozbawienie wolności skarżącego nie może być dalej uzasadnione jakimikolwiek uprawnionymi względami penologicznymi oraz że kara jest

Ahmad i inni v. Wielkiej Brytanii, skargi nr 24027/07, 11949/08, 36742/08, 66911/09, 67354/09.

²² *Ibidem*. Należy dodać, że przepisy te uległy zmianie po wyroku ETPC w sprawie Vinter i inni v. Zjednoczonemu Królestwu. Nastąpiło potwierdzenie ustawowego obowiązku Sekretarza Stanu ds. Sprawiedliwości do wykonywania uprawnień w zakresie zwalniania więźniów skazanych na dożywotnią karę pozbawienia wolności w sposób zgodny z Konwencją. Doprecyzowano ponadto zakres i podstawy kontroli przeprowadzanej przez Sekretarza Stanu, sposób jej przeprowadzania, a także obowiązek zwolnienia więźnia odbywającego dożywotnią karę pozbawienia wolności w przypadku, gdy dalsze kontynuowanie jego pobytu w izolacji więziennej nie jest niczym uzasadnione.

²³ *Ibidem*.

nieredukowalna *de facto* i *de iure*. Ostatecznie przyjęto, że art. 3 Konwencji musi być interpretowany jako zawierający wymóg redukowalności wymiaru kary, w rozumieniu dokonania oceny umożliwiającej władzom krajowym rozważenie, czy w trakcie odbywania kary u osoby skazanej na dożywocie zaszły zmiany, oraz czy na drodze do jej resocjalizacji nastąpiły postępy na tyle znaczące, by uznać, że dalsza izolacja tej osoby nie może już być uzasadniona względami penologicznymi. Jednocześnie wskazano, że rolą Trybunału nie jest określanie zarówno formy (wykonawcza czy sądownicza), jaką taka ocena powinna przyjąć, jak i terminów jej dokonywania. Jak podkreślono, w świetle porównawczych i międzynarodowych materiałów prawnych ocena ta powinna być zagwarantowana nie później niż po upływie 25 lat odbywania kary dożywotniego pozbawienia wolności, z kolejnymi okresowymi ocenami (taki wymóg wynika m.in. z *Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego* – art. 110(3)²⁴). Ponadto zaakcentowano, że osoba skazana na dożywocie ma prawo wiedzieć, na początku wykonywania kary, co musi zrobić, by możliwe stało się rozpatrzenie ewentualnego jej zwolnienia, włącznie z tym, kiedy zostanie dokonana ocena odbywania przez nią kary, lub kiedy będzie się mogła o to ubiegać. Dlatego też w sytuacji, gdy prawo wewnętrzne nie przewiduje żadnego mechanizmu lub możliwości oceny kary dożywotniego pozbawienia wolności, wynikająca stąd niezgodność z art. 3 Konwencji pojawia się już w chwili wydania wyroku dożywocia, a nie na późniejszym etapie wykonywania kary²⁵.

W drugim dziesięcioleciu XXI wieku ETPC, odwołując się do wskazanego wyroku, wielokrotnie podkreślał konieczność zachowania możliwości redukowalności w przypadku przedmiotowej kary. Procedura, w jakiej powinno nastąpić ewentualne zwolnienie, nie została narzucona przez Trybunał. Przykładowo może to być akt łaski, warunkowe przedterminowe zwolnienie czy rewizja. Mocno jednak akcentowano, że możliwości takie muszą istnieć już od momentu nałożenia kary. Jednocześnie kara dożywotniego pozbawienia wolności musi być również redukowalna *de facto*, to znaczy musi oferować danej osobie realną perspektywę zwolnienia. ETPC takie stanowisko zajął m.in. w wyrokach: László Magyar przeciwko Węgrom, wyrok z 20 maja 2014 r. (nr skargi: 73593/10), Öcalan przeciwko Turcji, wyrok z 8 marca 2014 r. (nr skarg: 24069/03, 197/04, 6201/06, 10464/07), Harakchiev i Tolumov przeciwko Bułgarii, wyrok z 8 lipca 2014 r. (nr skarg: 15018/11 i 61199/12), Murray przeciwko Niderlandom, wyrok z 26 kwietnia 2016 r. (nr skargi:

²⁴ *Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego* z 17 lipca 1998 r. (Dz.U. 2003, nr 78, poz. 708).

²⁵ Wyrok ETPC – z 9 lipca 2013 r. ...

10511/10), T.P. i A.T. przeciwko Węgrom, wyrok z 4 października 2016 r. (nr skarg: 37871/14 i 73986/14), Matiošaitis i inni przeciwko Litwie, wyrok z 23 maja 2017 r. (nr skarg: 22662/13, 51059/13, 58823/13, 59692/13, 59700/13, 60115/13, 69425/13, 72824/13), Petukhov przeciwko Ukrainie, wyrok z 12 marca 2019 r. (nr skargi: 41216/13), Marcello Viola przeciwko Włochom, wyrok z 13 czerwca 2019 r. (nr skargi: 77633/16)²⁶. Ostatni głośny wyrok Trybunału to wyrok z 9 maja 2023 r., dotyczący skargi Freddy André Horion v. Belgii (nr skargi: 37928/20)²⁷. W przedmiotowej sprawie zwrócono uwagę, iż czysto formalna możliwość ubiegania się o zwolnienie po pewnym czasie nie jest wystarczająca. Państwa członkowskie muszą zapewnić, w szczególności poprzez sposób postępowania z dożywotnimi więźniami, że możliwość ta jest realna i skuteczna. Więźniowie dożywotni powinni mieć zapewniony system odpowiedni do ich potrzeb, tj. taki, który byłby pomocny w minimalizowaniu szkód, jakie wiążą się z długoterminowym przebywaniem w warunkach więziennych, zapewniający utrzymanie kontaktu ze światem zewnętrznym, oferujący możliwość warunkowego zwolnienia i bezpieczny powrót do społeczeństwa.

Zakończenie

Odwołując się do rozwiązań przyjętych we wskazanej nowelizacji polskiego kodeksu karnego, z uwzględnieniem orzecznictwa ETPC, należy stwierdzić, że sam fakt skazania na karę dożywotniego pozbawienia wolności nie pozostaje w sprzeczności z art. 3 Konwencji. W świetle Konwencji państwa mają obowiązek podejmowania środków w celu ochrony społeczeństwa przed brutalnymi przestępstwami, a Konwencja nie zabrania wymierzenia osobie skazanej za poważne przestępstwo kary bezterminowej, umożliwiającej trwale pozbawienie wolności, gdy jest to konieczne dla ochrony społeczeństwa. Państwa mogą wywiązać się z tego zobowiązania poprzez utrzymywanie pozbawienia wolności osób skazanych na dożywocie tak długo, jak długo osoby te pozostają niebezpieczne²⁸. Natomiast możliwość orzeczenia przez sąd zakazu warunkowego przedterminowego zwolnienia przy spełnieniu przesłanek, o których mowa w art. 77 §3 i 4 k.k., może przesądzać o braku w tym przypadku spełnienia warunku redukowalności przedmiotowej kary.

²⁶ European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int> (5.06.2023).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Wyrok ETPC z 20 maja 2014 r. w sprawie László Magyar v. Węgrom, skarga nr 73593/10, LEX nr 1460574.

Jednak skoro ETPC dopuszcza dowolność formy, w jakiej redukcja dożywotniego pozbawienia wolności miałaby się dokonać, to należy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy warunek ten spełnia jedyny przewidziany w polskim systemie prawnym środek, który dawałby taką możliwość, a mianowicie prezydencki akt łaski, przewidziany w art. 139 Konstytucji RP²⁹, będący uprawnieniem osobistym Prezydenta RP. W świetle tego przepisu Prezydent Rzeczypospolitej stosuje prawo łaski. Prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu. Nie ulega wątpliwości, że regulacja ta ma charakter bardzo ogólny. Jak podkreśla się w literaturze, wykładnia tego przepisu jest utrudniona ze względu na brak legalnej definicji pojęcia „łaska”³⁰. W wąskim znaczeniu przyjmuje się, że jest to kompetencja Prezydenta do darowania w indywidualnych przypadkach całości lub części kary lub środka o takim charakterze³¹.

Prawo to znajduje się w katalogu prerogatyw Prezydenta RP. Konstytucja nie określa żadnych przesłanek, które precyzowałyby sytuacje, kiedy prawo łaski może (względnie powinno) być zastosowane³². Głowa państwa dysponuje w tym zakresie pełną swobodą. Zachodzi również brak obowiązku uzasadnienia rozstrzygnięcia w tym przedmiocie oraz brak jego kontroli przez inne organy państwa. Jak wskazuje się w literaturze, jest to kompetencja o charakterze wysoce uznaniowym³³. Z twierdzeniem tym należy się zgodzić. Jest to bez wątpienia forma zwolnienia mająca dyskrecjonalny charakter, cechująca się dużą swobodą decyzyjną, niczym w zasadzie nieskrępowaną, nad którą rozciąga się aura tajemniczości dla społeczeństwa³⁴. Skazany zatem w momencie osadzenia nie wie, co musi zrobić, jakie warunki powinien spełnić, aby ułaskawienie w ramach prezydenckiego aktu łaski było realne. Tym samym jest to jedynie czysto formalna możliwość ubiegania się o zwolnienie, niespełniająca wskazywanych w orzecznictwie ETPC wymogów uznania danego środka za umożliwiający skuteczną redukcję orzeczonej kary dożywotniego pozbawienia wolności. Wydawanie wyroków skazujących na karę dożywotniego pozbawienia wolności z zakazem warunkowego przedterminowego zwolnienia na podstawie art. 77 §3 i 4 k.k.

²⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. nr 1997, poz. 483 ze zm.).

³⁰ K. Kozłowski [w:] *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Saffjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 680.

³¹ *Ibidem*.

³² P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 417.

³³ *Ibidem*.

³⁴ K. Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP. Historia. Regulacja. Praktyka*, Warszawa 2013, s. 460 i nast.

będzie zatem równoznaczne z pozbawieniem skazanego prawa do nadziei. Jedyłą jego perspektywą pozostaje izolacja do końca życia, a jakiegokolwiek starania o poprawę nie stwarzają mu szansy na życie w wolnościowym społeczeństwie.

Bibliografia

- Adamczyk T., *O karze pozbawienia wolności w orzecznictwie krakowskiego sądu grodzkiego w XVIII wieku uwag kilka*, „Z Dziejów Prawa”, t. 4 (12), Katowice 2011.
- Andrejew I., Lernell L., Sawicki J., *Prawo karne Polski Ludowej*, Warszawa 1954.
- Czarny P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Garlicki L. [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I: *Komentarz do art. 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 483 ze zm.).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* z 4 listopada 1950 r., (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.).
- Korecki J., *Kara 25 lat pozbawienia wolności w Polsce*, Warszawa 1988.
- Kozłowski K. [w:] *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kozłowski K., *Prawo łaski Prezydenta RP. Historia. Regulacja. Praktyka*, Warszawa 2013.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021.
- Postanowienie SA we Wrocławiu z 27 kwietnia 2016 r., II AKz 139/16, OSAW 2016, nr 3, poz. 346.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz.U. 1932, nr 60, poz. 571).
- Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego* z 17 lipca 1998 r. (Dz.U. 2003, nr 78, poz. 708).
- Śliwiński S., *Prawo karne*, Warszawa 1946.
- Ustawa z 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych oraz górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym (Dz.U. 1995, nr 95, poz. 475).
- Ustawa z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. Nieopublikowana w Dzienniku Ustaw.
- Ustawa z 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. 1969, nr 13, poz. 94).
- Ustawa z 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny (Dz.U. 2022, poz. 1138 ze zm.).
- Ustawa z 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. 2023, poz. 127).
- Ustawa z 7 lipca 2022 roku o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022, poz. 2006).
- Wyrok ETPC z 9 lipca 2013 r. w sprawie Vinter i inni v. Wielkiej Brytanii, skargi nr 66069/06, 130/10, 3896/10.
- Wyrok ETPC z 20 maja 2014 r., w sprawie László Magyar v. Węgrom, skarga nr 73593/10, LEX nr 1460574.

Wyrok ETPC z 9 maja 2023 r., w sprawie Freddy André Horion v. Belgii skarga nr 37928/20.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2020 r., Kp 1/19, OTK-A 2020, nr 36, LEX nr 3028994.

**Life imprisonment in the amendment to the Polish Penal Code of July 7, 2022,
against the background of the case law of the European Court of Human Rights**

Abstract

In the catalog of forms of criminal response to crime, in Polish legislation, life imprisonment is the most severe punishment for the most serious crimes. A probationary measure in the form of conditional early release may be applied to a person sentenced to this punishment, which means it can be reduced. As of October 1, 2023, the Criminal Code's amended provisions allow the court to impose this punishment with a ban on this measure. The purpose of the study is to answer the question of whether the solution adopted by the Polish legislator does not contradict Article 3 of the European Convention on Human Rights. This goal is achieved primarily through an analysis of the case law of the European Court of Human Rights concerning cases of those sentenced to life imprisonment.

Keywords: human rights, life imprisonment, criminal code

Maciej Walkowski*

GEOEKONOMICZNE SKUTKI WOJNY W UKRAINIE. GLOBALNY I EUROPEJSKI WYMIAR PROBLEMU

Streszczenie

Na podstawie szczegółowej diagnozy bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej w świecie spowodowanej wojną w Ukrainie, a wcześniej pandemią COVID-19, w prezentowanej analizie wskazuje się na konkretne działania, które zarówno w wymiarze konceptualnym, jak i praktycznym muszą zostać podjęte w obszarze globalnym (gospodarka światowa) i regionalnym (Unia Europejska), służąc wzmocnieniu bezpieczeństwa i odporności ekonomicznej traktowanych jako priorytetowe elementy nowego porządku gospodarczego drugiej dekady XXI wieku. Poprzez zastosowanie wybranych metod i technik badawczych charakterystycznych dla badań politologicznych autor prezentowanego artykułu wskazuje na konkretne rozwiązania ograniczające groźbę pojawiania się kolejnych fal kryzysów ekonomicznych, żywnościowych, energetycznych i uchodźczych, oraz powrotu do zimnej wojny w swej nowej odsłonie, czyli narastającej geoeconomicznej rywalizacji konfrontacji amerykańsko-chińskiej i ich głównych sojuszników. Szans na wyższy poziom stabilizacji gospodarczej w państwach zaliczanych do tzw. Świata Zachodu, z Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi na czele, upatruję w przynajmniej częściowym ograniczeniu *offshoringu* na rzecz *nearshoringu* i jego odmian typu *friendshoring* oraz promowanej w UE koncepcji otwartej strategicznej autonomii.

Słowa kluczowe: wojna, Ukraina, kryzys żywnościowy, kryzys energetyczny, uchodźstwo

Wstęp

W dniu 24 lutego 2022 r. Federacja Rosyjska rozpoczęła tzw. operację specjalną w Ukrainie. Rozpoczęła się wojna, początkowo o regionalnym (Donieckie Zagłębie Węglowe), a w kolejnym miesiącach szerokim zasięgu, obejmującym obszar niemal całej Ukrainy. Spowodowała ona dalekosiężne konsekwencje geopolityczne i geoeconomiczne dla jej głównych stron, Ukrainy, Rosji i Białorusi, oraz dla całej Europy i reszty świata. Wojna stała się drugim, po pandemii COVID-19, poważnym szokiem, który dotknął

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: maciej.walkowski@amu.edu.pl, ORCID: 0000-0003-4293-1084.

gospodarkę światową w ciągu zaledwie kilku lat, wywołując ogromne perturbacje gospodarcze, finansowe i społeczne, z groźbą stagflacji i masowego uchodźstwa na czele, grożąc destabilizacją polityczną i zimną wojną w nowej odsłonie. Mimo że zasięg działań wojennych ma charakter regionalny, to ich wielorakie konsekwencje mają już charakter globalny.

Na podstawie diagnozy bieżącej sytuacji społeczno-ekonomicznej w świecie spowodowanej wojną, a wcześniej pandemią, celem badawczym prezentowanej analizy jest wskazanie konkretnych działań, które w wymiarze conceptualnym i praktycznym muszą zostać podjęte w obszarze regionalnym (Unia Europejska) i ogólnosiwiatowym, aby w przyszłości uniknąć tak dramatycznych jak obecne skutków wojny, wzmacniając bezpieczeństwo i odporność gospodarczą, traktowanych jako priorytetowe elementy nowego porządku gospodarczego drugiej dekady XXI wieku.

W celu poznania obiektywnej rzeczywistości dotyczącej diagnozowanego problemu badawczego, czyli wojny w Ukrainie i jej różnorodnych implikacji dla Europy i świata, w trakcie prowadzonych badań posłużono się metodą analizy przyczynowo-skutkowej oraz instytucjonalno-prawnej. Koncentrowano się na wyjaśnieniu i uogólnianiu poszczególnych zjawisk i procesów dotyczących przyczyn i skutków wojny oraz na ustaleniu związków pomiędzy różnymi, wewnętrznymi i zewnętrznymi czynnikami, które wywierają wpływ na charakter i kierunek relacji gospodarczych i finansowych w świecie w drugiej dekadzie XXI wieku. W trakcie przygotowywania tekstu wykorzystano też elementy metody decyzyjnej, komparatystycznej oraz badań statystycznych. Podstawową rolę pod kątem metodologicznym przypisano indukcyjnej metodzie dociekań, umożliwiającej ustalanie faktów na podstawie licznych i różnorodnych danych źródłowych, polskich i zagranicznych. Przy tworzeniu konkluzji i rekomendacji zawartych w zakończeniu korzystano z metody eksploracyjnej, łączącej w sobie wnioskowanie prognostyczne z badaniami teraźniejszości. Pod pojęciem geoekonomii rozumie się strategię polegającą na wykorzystaniu konkretnych narzędzi ekonomicznych, typu polityka handlowa, polityka inwestycyjna, polityka energetyczna i sankcje gospodarcze, służące osiągnięciu konkretnych korzyści geopolitycznych oraz promocji własnych interesów narodowych.

Makroekonomiczne i społeczne skutki wojny: perspektywa globalna

Pełnoskalowa wojna rozpoczęta w lutym 2022 r. stanowi kontynuację wojny w Donbasie, trwającego od ośmiu lat konfliktu zbrojnego pomiędzy prorosyjskimi separatystami ze wschodu Ukrainy oraz wspiera-

jącą ich Federacją Rosyjską a siłami wiernymi legalnym władzom Ukrainy. Wojna od ponad roku prowadzi do śmierci dziesiątek tysięcy żołnierzy po obydwu stronach frontu, ogromu zniszczeń materialnych w Ukrainie, masowego uchodźstwa z tego kraju oraz znacznych strat gospodarczych i finansowych po obydwu stronach. Wielorakie skutki wojny odczuwane są niemal pod każdą szerokością geograficzną w świecie, a szczególnie w państwach graniczących z obszarem działań wojennych oraz w Unii Europejskiej. Zwiolokrotniła problemy, które pojawiły się wcześniej, w wyniku pandemii.

Pandemia wirusa SARS-CoV-2 i będąca jej następstwem choroba układu oddechowego COVID 19 oznaczała nie tylko bezprecedensowy globalny kryzys zdrowotny i humanitarny, ale za sprawą współzależności rozwojowej, niosła też ze sobą groźbę poważnego i długotrwałego globalnego kryzysu gospodarczego. Pandemia uderzyła gospodarkę światową dwutorowo. Po pierwsze, poprzez negatywny szok podażowy, spowodowany czasowym przerwaniem globalnych łańcuchów dostaw, co skutkowało ograniczoną produkcją oraz co najmniej czasowymi zwolnieniami pracowników. Po drugie, poprzez drastyczny spadek wydatków konsumpcyjnych, który dotknął wiele branż, a szczególnie branżę transportową, turystyczną, gastronomiczną, noclegową i *eventową*.

Kluczową rolę w hamowaniu globalnego ożywienia gospodarczego w 2022 r. odegrały zakłócenia w łańcuchach dostaw. Utrudnienia w handlu morskim oraz gwałtowny wzrost popytu widoczny po złagodzeniu ograniczeń *lockdownowych* związanych z pandemią, spowodowały, że producenci na całym świecie zaczęli bezwzględnie rywalizować o komponenty i surowce. Najlepszym tego przykładem była branża motoryzacyjna, zmuszona do zmniejszenia produkcji, głównie w wyniku braku półprzewodników. Niedobór surowców i materiałów oraz wyższe ceny energii spowodowały, że inflacja w strefie euro i Stanach Zjednoczonych na początku 2022 r. osiągnęła swe wieloletnie maksima i wymusiła na bankach centralnych podniesienie stóp procentowych, spowalniając wzrost gospodarczy¹.

Pierwsze miesiące wychodzenia z pandemii dowiodły, że pomimo kumulacji wielu negatywnych zjawisk gospodarka światowa szybciej niż prognozowano zaczęła wracać do stanu równowagi i stabilnego tempa wzrostu PKB. W tym relatywnie optymistycznym dla świata momencie rozwojowym władze na Kremlu postanowiły wcielić w życie swe imperialne plany aneksji Ukrainy. Decyzja o rozpoczęciu wojny spowodowała ogromne napięcia geopolityczne i geoekonomiczne, przyczyniając się

¹ M. Walkowski, *Niepewna przyszłość świata: analiza ekspercka*, Życie Uniwersyteckie, <https://uniwersyteckie.pl> (20.10.2023).

do pogorszenia perspektyw rozwojowych i sytuacji gospodarczej wielu państw w świecie, transmitowania inflacji i tendencji stagnacyjnych. Wszystkie główne organizacje międzynarodowe, takie jak MFW, Bank Światowy, OECD i ONZ, skorygowały swe prognozy wzrostu gospodarki światowej w 2022 r. w dół o około 1%, w porównaniu z prognozami sprzed wojny. Z raportu OECD *Economic Outlook* z czerwca 2022 r. wynika, że oprócz niższego wzrostu gospodarczego, silnie odczuwalna jest presja inflacyjna, która w głównych gospodarkach w świecie osiągnęła najwyższe poziomy od lat. OECD przewiduje też, że konsekwencje wojny będą długotrwałe i znacznie zróżnicowane, w zależności od skali i poziomu powiązań gospodarczych z Rosją i Ukrainą².

Trwająca wojna wywiera bardzo negatywny wpływ na światowe rynki finansowe i żywnościowe, zakłóca system globalnych powiązań handlowych, obniża poziom zaufania inwestorów, niszczy środowisko naturalne, wzmacnia ruchy migracyjne oraz wymusza szybkie i radykalne zmiany w polityce energetycznej wielu państw. Wpływa negatywnie na tempo wzrostu zagregowanego PKB w świecie, wywiera silną presję inflacyjną, powoduje rosnące stopy procentowe i obawy o zdolność obsługi zadłużenia w wielu gospodarkach narodowych. Wnioski wynikające z kompleksowego raportu Banku Światowego dla regionu Europy i Azji Centralnej zatytułowanego *War in the Region* są jednoznaczne: „wojna wywołała potężny szok gospodarczy, hamując ożywienie po pandemii Covid-19”³.

Szczególnie narażone na wymienione zagrożenia są państwa sąsiadujące z obszarem działań wojennych, które ponoszą znaczne straty gospodarcze ze względu na swe silne powiązania handlowe, finansowe i migracyjne z Rosją i Ukrainą. W związku z bliskim sąsiedztwem działań wojennych cały region Europy Środkowo-Wschodniej, w tym szczególnie Polska granicząca z Ukrainą, Rosją i wspierającą ją Białorusią, mogą przez inwestorów zagranicznych jeszcze długo po zakończeniu wojny być postrzegane jako rynki bardziej ryzykowne. Skumulowana wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w państwach Grupy Wyszehradzkiej V4 wyniosła na koniec 2021 r. 632 mld USD, z czego na Polskę przypadało aż 269 mld USD. Napływ BIZ do Polski w 2021 r. w stosunku do przedpandemicznego roku 2019 wzrósł aż o 83%, co uplasowało nasz kraj na 5. miejscu w Europie i 18. na świecie. Jak

² F. Richter, *War in Ukraine Is Setting Back the Global Economy*, Statista, <https://www.statista.com> (20.10.2023).

³ *War in the Region*, “Office of the Chief Economist. Office of the Chief Economist”, Spring 2022; *Konsekwencje wojny na Ukrainie*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, <https://tep.org.pl> (20.10.2023).

wynika z raportu Polskiego Instytutu Ekonomicznego: „W pierwszych tygodniach inwazji Rosji na Ukrainę awersja do ryzyka wśród inwestorów zagranicznych zlokalizowanych w Europie Środkowej znacząco wzrosła. Wojna zwiększyła niepewność i okresowo zdeorganizowała działalność biznesową firm z kapitałem zagranicznym. W związku z prawdopodobieństwem rozlania się konfliktu państwa V4 były postrzegane jako obszar podwyższonego ryzyka. Potencjalni inwestorzy wstrzymywali inwestycje, lokowali je w innych miejscach lub całkiem z nich rezygnowali”⁴. W kolejnych miesiącach działalność inwestorów zagranicznych uległa pewnej normalizacji, czemu sprzyjała zarówno wysoka konkurencyjność cenowo-kosztowa regionu, jak i jego przynależność do NATO i UE. Od dalszego przebiegu wojny zależeć jednak będzie, na ile i na jak długo ten pozytywny trend się utrzyma.

Wojna w Ukrainie to nie tylko dramat społeczeństw bezpośrednio nią dotkniętych, ale też duże i rosnące koszty społeczno-gospodarcze dla wielu państw, szczególnie silnie powiązanych gospodarczo z dwoma stronami biorącymi w niej udział. Wojna to także rosnące koszty klimatyczne. Koszt klimatyczny rosyjskiej inwazji na Ukrainę w scenariuszu umiarkowanym w 2022 r. wyniesie minimum 212,7 mln ton ekwiwalentu CO² (płonące, w wyniku bombardowań infrastruktura krytyczna, wojskowa, osiedla mieszkalne, zaplecza handlowe, lasy oraz bezpośrednie działania na froncie). To aż 6% ekwiwalentu wszystkich emisji gazów cieplarnianych Unii Europejskiej w 2022 r. i 53% bezpośredniej rocznej emisji CO² Polski. Wraz z wydłużaniem się wojny straty klimatyczne będą się szybko powiększać⁵.

Dalszy wpływ wojny na perspektywy rozwoju gospodarczego Europy zależeć będzie głównie od tego, w jakim tempie i kierunku będzie ona ewoluować. Jeśli w nadchodzących miesiącach pojawi się rozwiązanie satysfakcjonujące obydwie strony, gwarantujące suwerenność i integralność terytorialną Ukrainy (co jest, póki co, mało prawdopodobne), można będzie rozpocząć powojenną odbudowę gospodarki ukraińskiej. Po zakończeniu działań wojennych zdewastowana gospodarka tego kraju będzie potrzebować gigantycznego i skoordynowanego wsparcia logistycznego, inwestycyjnego i finansowego państw Zachodu oraz wielu instytucji międzynarodowych, takich jak Bank Światowy, OECD i MFW. Z perspektywy początku 2023 r. powrót ukraińskiej gospodarki

⁴ *Wpływ wojny w Ukrainie na bezpośrednie inwestycje zagraniczne w państwach V4*, Warszawa 2022.

⁵ *Wojna w Ukrainie i jej skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe*, European Economic and Social Committee, <https://www.eesc.europa.eu> (20.10.2023); *Klimatyczne koszty wojny to nawet 20 proc. PKB Ukrainy*, Polski Instytut Ekonomiczny, <https://pie.net.pl> (20.10.2023).

na ścieżkę choćby niewielkiego wzrostu gospodarczego trwać będzie długo, jak się szacuje, co najmniej dwie dekady, a może nawet dłużej. Skala dokonanych zniszczeń przez rosyjskiego agresora, głównie na skutek zniszczenia tzw. infrastruktury twardej (typu sieci kolejowe czy linie energetyczne) oraz tzw. infrastruktury miękkiej (systemu szkolnictwa, służby zdrowia, handlu), już obecnie liczona jest w setki mld USD (nawet ponad 1 bln USD, jak podają niektóre źródła) i wielokrotnie przekracza zdolność Ukrainy do samodzielnej odbudowy ekonomicznej. Dłuższa i przeciągająca się wojna będzie zwiększała i tak ogromne koszty ludzkie, finansowe i gospodarcze w tym kraju. Generować będzie jeszcze większą niepewność polityczną i gospodarczą w świecie, powodując dalsze zakłócanie kluczowych łańcuchów dostaw, szczególnie surowców strategicznych, grożąc jednoczesnym spowolnieniem gospodarczym i wysoką inflacją, czyli tendencjami stagflacyjnymi⁶.

Wojna w Ukrainie przynosi też inne skutki, w tym konieczność pilnej zmiany struktury budżetów wielu państw, przede wszystkim graniczących z obszarem konfliktu. W pierwszej kolejności pojawia się konieczność poniesienia kosztów wsparcia udzielanego uchodźcom wojennym. W Polsce już ponad 1% PKB, czyli ponad 26 mld zł, przeznaczono na ten cel (dane z końca 2022 r.). W dłuższym horyzoncie wojna stanie się też impulsem do znacznego zwiększenia wydatków na obronność, co już ma miejsce, nie tylko zresztą w Polsce. Rada Ministrów przyjęła projekt budżetu na 2023 rok, w którym przewiduje się największe w historii Polski wydatki na ten cel. Istotną pozycję stanowić będzie obrona narodowa, na którą rząd planował przeznaczyć 97,4 mld zł (w porównaniu do poziomu 58 mld zł z 2022 r.). Było to efektem planowanego na 2023 rok osiągnięcia ustawowego poziomu 3% PKB, następnie zwiększonego do 4%⁷.

Oprócz ogromu zniszczeń i cierpień w Ukrainie spowodowanych rosyjską agresją wojna wywołała ogromne reperkusje globalne, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego. Dyrektor wykonawczy Światowego Programu Żywnościowego (WFP) ONZ, David Beasley, ostrzegł, że „wojna wywołuje kryzys żywnościowy przekraczający wszystko, co widzieliśmy od czasów II wojny światowej”, prowadząc do gwałtownego wzrostu cen żywności i możliwych niedoborów w wielu regionach, uzależnionych od eksportu z Rosji lub Ukrainy. Dzieje się to

⁶ *Warnomics. Gospodarcze koszty inwazji Rosji i Białorusi na Ukrainę*, Warszawa 2022.

⁷ J. Cieślak, *Rekordowy budżet MON w 2023 roku. Prawie 100 mld złotych na obronę*, *Defence 24*, <https://defence24.pl> (20.10.2023); *Na utrzymanie uchodźców z Ukrainy potrzeba minimum miliarda złotych miesięcznie*, *Rzeczpospolita*, <https://www.rp.pl> (20.10.2023).

w sytuacji, w której ponad 800 mln ludzi zmaga się z głodem na całym świecie, a kolejne 44 mln w 38 państwach balansuje na krawędzi głodu⁸.

Rosyjska agresja, szczególnie w kilku pierwszych miesiącach, wpływała na skokowy wzrost cen żywności i energii w świecie. W wyniku wojny wyraźnie bowiem zagrożone jest bezpieczeństwo żywnościowe państw regionu Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, ponieważ zarówno Ukraina, Rosja, jak i Białoruś są znaczącymi eksporterami zbóż, olejów i nawozów sztucznych. Najważniejszym kierunkiem eksportu Ukrainy i Rosji jest właśnie ten region, z Egiptem, Syrią i Libanem na czele, oraz Algierią, Marokiem, Irakiem, Libią i Jordanią. W 2020 r. docierało tam niemal 90% eksportu rosyjskiego jęczmienia, 35% pszenicy i 12% oleju słonecznikowego, w tym z samej Ukrainy ponad 42% pszenicy i jęczmienia, a także 28% kukurydzy i niemal 15% oleju słonecznikowego. Takie państwa, jak Armenia, Gruzja, Kazachstan i Turcja, importowały ponad 75% swojej pszenicy łącznie z Rosji i Ukrainy. Znaczący udział dotyczył też Somalii, Beninu, Laosu, Sudanu, Demokratycznej Republiki Kongo i Senegalu⁹.

Przerwanie eksportu poprzez embargo nałożone na produkcję rosyjską i białoruską oraz ograniczone wojną możliwości produkcyjne Ukrainy prowadzą do znacznego wzrostu cen produkcji rolno-spożywczej. Ukraina jest 5. największym eksporterem pszenicy w świecie. W 2020 r. odpowiadała za 8% światowych dostaw tego zboża. Razem z Rosją dostarczały na rynek światowy aż 25,6% pszenicy. Ukraina i Rosja są również ważnymi dostawcami jęczmienia, a ich łączny udział w światowym eksporcie sięgał blisko 24%. Ponadto Ukraina była także 4. największym eksporterem kukurydzy w świecie. Z ponad 9-procentowym udziałem, była też drugim światowym eksporterem nasion rzepaku. Łącznie z Rosją w 2020 r. odpowiadały za 11,7% ich światowych dostaw. Rosja i Ukraina to także najwięksi światowi dostawcy oleju słonecznikowego. W 2020 r. odpowiadały za 57,8% światowego eksportu, przy czym udział samej Ukrainy wynosił 39,5%. Rosja była przez dekady największym eksporterem nawozów sztucznych. Ograniczenie ich podaży (wskutek sankcji lub działań odwetowych Rosji) również przyczynia się do silniejszego wzrostu cen produkcji rolnej i cen żywności¹⁰.

O ile bezpieczeństwo żywnościowe państw członkowskich Unii Europejskiej nie jest zagrożone (samowystarczalność Wspólnej Polityki Rol-

⁸ F. Richter, *Why the War in Ukraine Threatens Global Food Security*, Statista, <https://www.statista.com> (20.10.2023).

⁹ K. Raczkowski, *Ekonomia wojny. Wysoka inflacja i realny kryzys żywnościowy na świecie – oto konsekwencje wojny Rosji z Ukrainą*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl> (20.10.2023); *Rynkowe skutki rosyjskiej inwazji na Ukrainę: reakcja UE*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (20.10.2023).

¹⁰ *Warnomics....*

nej UE i duże nadwyżki produkcyjne), to jednak na obszarze UE należy liczyć się ze znacznym wzrostem cen wielu produktów rolno-spożywczych (w Polsce inflacja odczuwalna przez konsumentów jest na poziomie 30–35%, 70–75% wśród grupy producentów rolnych, a nie nominalnie 16–17%, jak podają statystyki). Wybuch wojny i obawa o przerwianie łańcuchów dostaw skutkowały automatycznie wzrostem cen zbóż i innych artykułów rolnych na rynkach światowych. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) indeks cen żywności w lutym 2022 r. wyniósł 140,7 pkt i był na poziomie najwyższym w historii. Wysokie ceny pszenicy to przede wszystkim problem bezpieczeństwa żywnościowego dla wspomnianych państw rozwijających się. Państwami członkowskimi UE, które najdotkliwiej odczuły wzrost cen żywności, są Rumunia, Łotwa i Słowacja, gdzie żywność stanowi nawet 40% miesięcznych wydatków gospodarstw domowych¹¹.

Wojna wywołała też największy od dekad kryzys uchodźczy w świecie. Według danych Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców Ukrainę do końca 2022 r. opuściło 9 mln obywateli, a dodatkowe 8 mln przesiedliło się w granicach wewnętrznych kraju – głównie ze wschodu i południa kraju do centrum i na zachód. Większość uchodźców trafiła do Polski (1,4 mln uchodźców wojennych od 24 lutego 2022 r., a ogółem niemal 3 mln, licząc migracje zarobkowe z Ukrainy po 2014 r.). Pozostali uszli najczęściej do Rumunii, Mołdawii, Węgier, Słowacji, Gruzji, a także do Rosji (dobrowolnie lub pod przymusem) i Białorusi. W przypadku Mołdawii uchodźcy stanowią ponad 14% ludności tego kraju – procentowo najwięcej z państw, do których dotarli ukraińscy uchodźcy. Jednak to Polska stała się obszarem schronienia dla większości Ukraińców. Według danych Straży Granicznej od 24 lutego 2022 do końca marca 2023 r. granicę polsko-ukraińską przekroczyło już ponad 10 mln uchodźców z Ukrainy, głównie kobiet i dzieci, z zauważalną tendencją rosnącą. Część z nich wróciła, a część traktowała Polskę jak obszar tranzytu do innych państw europejskich, USA i Kanady.

Można wymieniać wiele rozmaitych korzyści makroekonomicznych związanych z pobytem i pracą wykonywaną przez Ukraińców w kraju ich goszczącym. Polska jest tu dobrym studium przypadku. Jednak przedłużanie się wojny o kolejne miesiące lub nawet lata potęgować będzie problem przyjmowania uchodźców, błyskawicznie rosnących kosztów oraz napięć społecznych i politycznych z tym związanych¹². Na tle dostępu do rynku mieszkań, systemu edukacji, opieki zdrowotnej, usług

¹¹ M. Urzędowska, *Wojna w Ukrainie grozi głodem i niestabilnością. Także na Bliskim Wschodzie*, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl> (20.10.2023).

¹² *Ibidem*.

publicznych, rynku pracy i różnych świadczeń socjalnych w wielu krajach przyjmujących osoby wyjeżdżające z Ukrainy coraz częściej dochodzi do rozmaitych kontrowersji i sporów. Ich skutkiem jest coraz bardziej widoczna zmiana nastawienia opinii publicznej wobec polityki „otwartych drzwi” dla kolejnych fal uchodźstwa, co dobrze widoczne jest także w naszym kraju¹³.

Warto zauważyć, że w średnim i dłuższym okresie tak duża fala migracji i uchodźstwa wpłynie bardzo negatywnie na możliwości rozwoju gospodarczego i odbudowy zrujnowanej gospodarki ukraińskiej, oczywiście po zakładanym zwycięstwie. Szybka odbudowa kraju po wojnie do łatwych wyzwań na pewno należeć nie będzie. Wynika to z dużo mniejszej liczby osób zdolnych do podjęcia pracy spowodowanej migracjami po 2014 r. i uchodźstwem po lutym 2022 r. oraz z obniżenia stanu zdrowia fizycznego i psychicznego spowodowanego traumą wojny i wieloma codziennymi problemami egzystencjonalnymi wśród osób, które pozostały w kraju. Straty w aktywności zawodowej w niewielkim stopniu zamortyzuje transfer dochodów z pracy wykonywanej przez Ukraińców za granicą, szczególnie że ich znaczna część już obecnie nie planuje szybkiego powrotu do kraju, stanowiąc tzw. stałą migrację osiedleńczą.

Makroekonomiczne i społeczne skutki wojny: perspektywa europejska

Z perspektywy Unii Europejskiej wojna w Ukrainie w pierwszej kolejności spowodowała konieczność radykalnej przebudowy polityki energetycznej, przez lata nadmiernie uzależnianej od importu paliw kopalnych z Rosji. W związku z tym podjęto plany szybszego zaprzestania importu rosyjskich produktów naftowych (wcześniej aż 55% eksportu rosyjskich surowców trafiało do Europy), które miały wywołać gwałtowne cięcia w produkcji rosyjskiej i realne, wysokie straty. Sytuacja sprzed wojny, gdy to na eksporcie surowców władze na Kremlu zakumulowały ponad 200 mld USD, finansując działania wojenne, miała się już nie powtórzyć¹⁴. Faktycznie, w 2022 r. wydobycie gazu spadło w Rosji o 12%, a eksport Gazpromu aż o 46%. W grudniu 2022 r. Unia Europejska, G-7, Australia i Norwegia ustaliły pułap cenowy dla ropy naftowej

¹³ P. Sadura, S. Sierakowski, *Polacy za Ukrainą, ale przeciw Ukraińcom: raport z badań socjologicznych*, Warszawa 2022; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu EkonomicznoSpołecznego i Komitetu Regionów *Europejska solidarność z uchodźcami i osobami uciekającymi z Ukrainy*, Strasburg, 8.03.2022 r. COM (2022) 107 final.

¹⁴ *Ibidem*.

i olejów ropy naftowej oraz olejów otrzymywanych z minerałów bitumicznych pochodzących lub eksportowanych z Rosji na poziomie nie wyższym niż 60 USD za baryłkę. Pułap ten skutecznie ogranicza wzrosty cen spowodowane nadzwyczajnymi warunkami rynkowymi i radykalnie zmniejsza dochody, jakie Rosja uzyskuje z eksportu ropy naftowej. Przyjęty pułap cenowy wraz z szybko wdrażanym embargiem na import ropy skutkować będzie minimum 280 mln euro strat dla Federacji Rosyjskiej dziennie. Zgodnie z najnowszą prognozą Międzynarodowej Agencji Energetycznej (IEA) od kwietnia 2022 r. wydobycie ropy w Rosji może spadać nawet o 3 mln baryłek dziennie, tj. o prawie 30%. Rada Europejska zdecydowała, że do końca 2022 r. UE przestanie importować prawie 90% ropy z Rosji. Tymczasowe odstępstwo będzie dotyczyć ropy dostarczanej rurociągami, ale i ten wyjątek już niedługo zniknie¹⁵.

Wojna w Ukrainie spowodowała więc drastyczne zmiany na niekorzyść Rosji i jej głównego źródła przychodów budżetowych, finansującego działania wojenne. Jeszcze w 2020 r. aż 44% węgla, 45% gazu ziemnego i 25% ropy naftowej importowanych do UE pochodziło z tego kraju. Pierwotnie ustalono, że Unia Europejska odetnie się całkowicie od tego uzależnienia (szczególnie importu gazu i węgla) w 2027 r. Wszystko wskazuje, że dokona się to znacznie wcześniej. Pełne uniezależnienie od rosyjskich paliw kopalnych może dokonać się już pod koniec bieżącego, 2023 roku. Wydatnie pomóc ma w tym plan *REPowerEU*, który pozwoli na rezygnację ze 110 mld m³ gazu, czyli 71% gazu importowanego z Rosji. Wyznaczono w nim też ambitny cel 45% udziału energii jądrowej i odnawialnej (OZE) w zużyciu końcowym energii brutto. W *REPowerEU* czasowo wzmocnia się, co prawda, energetykę węglową, ale docelowo to OZE, powiązane z polityką oszczędzania energii, stanowić ma fundament nowej polityki energetycznej Unii Europejskiej. Zgodnie z założeniami UE szukać ma alternatyw dla gazu z Rosji. W grę wchodzi zwiększanie wydobycia z własnych złóż (Holandia, Słowacja i Niemcy) oraz zwiększonego importu z Norwegii i Azerbejdżanu. Alternatywę dla importu rosyjskiego gazu stanowić ma też gaz skroplony LNG ze Stanów Zjednoczonych, Kataru (choć w tym przypadku pojawiają się wątpliwości natury politycznej), Nigerii, Algierii, a nawet Trynidadu i Tobago. Wojna bez wątpienia zmusiła UE do szybszej transformacji energetycznej i dekarbonizacji gospodarki zgodnej z celami klimatycznymi *Porozumienia paryskiego* z 2015 roku. Polityka ta czasowo skutkuje niestety wysokim wzrostem cen energii i paliw, ogólnym

¹⁵ A. Kublik, *Ropa i gaz – arsenal Kremla. Czy można go zablokować?*, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.biz> (20.10.2023).

podrożeniem kosztów życia i prowadzenia działalności gospodarczej oraz rosnącym problemem ubóstwa energetycznego¹⁶.

W pierwszej kolejności pandemia COVID-19 skutkująca dużymi zakłóceniami globalnych łańcuchów dostaw, w drugiej rosyjska agresja w Ukrainie, a w trzeciej erozja porządku międzynarodowego objawiająca się rosnącą rywalizacją amerykańsko-chińską, postawiły przed Unią Europejską kluczowe pytania o skalę zależności gospodarczej od podmiotów zewnętrznych. W związku z tym Komisja Europejska postuluje wzmocnienie polityki otwartej strategicznej autonomii Europy. Ostrzega przy tym, że transformacja energetyczna Europy prowadząca do neutralności klimatycznej może zastąpić obecną zależność od paliw kopalnych zależnością od surowców strategicznych, z których dużą część UE pozyskuje za granicą i w przypadku których obserwuje się nasilenie globalnej konkurencji, głównie ze strony ChRL. Otwarta strategiczna autonomia Unii Europejskiej w sektorach wydobywania i wykorzystania surowców krytycznych ma być oparta na zróżnicowanym i niezakłóconym dostępie do światowych rynków surowcowych. Uznaje się, że dostęp do zasobów oraz trwałe i zrównoważony rozwój mają kluczowe znaczenie dla odporności UE w obszarze surowców krytycznych (model *resilient economy*). Osiągnięcie bezpieczeństwa zasobów wymagać będzie od UE działań na rzecz dywersyfikacji dostaw zarówno ze źródeł pierwotnych, jak i wtórnych, zmniejszenia zależności oraz poprawy w zakresie zasoboszczędności i obiegu zamkniętego (model *circular economy*)¹⁷.

Poprawa odporności krytycznych łańcuchów dostaw ma również zasadnicze znaczenie dla zapewnienia przejścia na czystą energię i bezpieczeństwa energetycznego Europy. W przypadku większości metali ziem rzadkich, absolutnie niezbędnych do transformacji energetycznej i cyfrowej, UE jest obecnie w 75–100% uzależniona od przywozu z zagranicy, głównie z Chin. Konieczność zmniejszenia zależności i zwiększenia zróżnicowania i bezpieczeństwa dostaw surowców krytycznych stanowi

¹⁶ *REPowerEU: przystępna cenowo, bezpieczna i zrównoważona energia dla Europy*, Komisja Europejska, <https://commission.europa.eu> (20.10.2023); A. Kublik, *Gazprom w odwrocie. Unia Europejska wybiera LNG i Norwegię*, *Gazeta Wyborcza*, <https://wyborcza.biz/biznes> (20.10.2023).

¹⁷ Gospodarka o obiegu zamkniętym (*circular economy*) to koncepcja gospodarcza, w której produkty, materiały oraz surowce powinny pozostawać w gospodarce tak długo, jak jest to możliwe, a wytwarzanie odpadów powinno być jak najbardziej zminimalizowane. Idea ta uwzględnia wszystkie etapy cyklu życia produktu, zaczynając od jego projektowania, poprzez produkcję, konsumpcję, zbieranie odpadów, aż do ich zagospodarowania. W gospodarce o obiegu zamkniętym istotne jest to, żeby odpady – jeżeli już powstaną – były traktowane jako surowce wtórne. Powiązana jest z tym coraz bardziej popularna w świecie idea *Zero Waste* z hasłem 3R, czyli *Reduce, Reuse, Recycle* na czele.

więc absolutny priorytet na kolejne lata i nieco nieoczekiwany skutek wojny i pandemii zarazem¹⁸.

Komisja Europejska jest przekonana, że UE nie tyle może, co powinna przyspieszyć transformację przemysłową na poziomie zerowym netto, głównie poprzez rozwój odnawialnych źródeł energii, odpowiednie przekształcenie infrastruktury energetycznej i transportowej oraz przejścia na wodór jako surowiec kluczowy dla rozwoju paliwa. Komisja dostrzega przy tym zachęcające sygnały płynące z innych państw. I tak *Inflation Reduction Act* w Stanach Zjednoczonych uruchamia ponad 360 mld USD do 2032 r. na ten cel, a japońskie plany zielonej transformacji szacowane są na około 20 bln JPY (ok. 140 mld EUR). Indie z kolei, w ramach *Production Linked Incentive Scheme*, zaproponowały system zachęt powiązanych z produkcją w celu zwiększenia swej konkurencyjności w takich branżach, jak fotowoltaika i baterie słoneczne. Wielka Brytania, Kanada i wiele innych państw również przedstawiły swoje nowe plany inwestycyjne w zakresie rozwoju czystej technologii produkcyjnej¹⁹. Na tle tych wyzwań uznano, że Europa potrzebuje nowego planu przemysłowego w zakresie realizacji koncepcji *Europejskiego Zielonego Ładu*, uzupełnionej założeniami strategii *REPowerEU*²⁰, planu umożliwiającego UE objęcie globalnego przywództwa w erze przemysłu opartego na zerowym zużyciu energii netto. Ów plan, czyli *The Green Deal Industrial Plan*, cechować ma otwartość, innowacyjność, integracja i zrównoważony rozwój. Opiera się on na czterech filarach:

- przewidywalnym i uproszczonym środowisku regulacyjnym,
- szybszym dostępem do odpowiedniego finansowania,
- umiejętnościami,

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Odporność w zakresie surowców krytycznych: wytyczanie drogi do większego bezpieczeństwa i bardziej zrównoważonego rozwoju*, Bruksela, dnia 3.09.2020 r. COM (2020) 474 final.

¹⁹ Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*, Brussels, 1.2.2023 COM (2023) 62 final.

²⁰ Przyjęty w marcu 2022 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej plan *REPowerEU* ma na celu szybkie zmniejszenie zależności UE od rosyjskich paliw kopalnych przez przyspieszenie transformacji w kierunku czystej energii. Przedstawiono zestaw działań na rzecz oszczędności energii, dywersyfikacji dostaw (w tym unijną platformę energetyczną na rzecz dobrowolnych wspólnych zakupów gazu, LNG i wodoru) oraz szybkiego zastąpienia paliw kopalnych dzięki przyspieszeniu transformacji Europy w kierunku OZE. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Plan REPowerEU*, Bruksela, dnia 18.05.2022 r. COM (2022) 230 final.

- otwartym handlu dla odpornych łańcuchów dostaw (*resilient supply chains*)²¹.

Elementem składowym koncepcji są dokumenty *Net-Zero Industry Act* oraz *European Critical Raw Materials Act*. Dzięki wykorzystaniu wniosków płynących z pandemii COVID-19 oraz kryzysu energetycznego wywołanego inwazją Rosji na Ukrainę mają one zwiększyć odporność europejskich łańcuchów dostaw czystej energii. Dotyczą technologii, które w znacznym stopniu przyczynią się do dekarbonizacji gospodarki europejskiej, obejmując: fotowoltaikę i energetykę solarną, lądową energię wiatrową i morską, akumulatory (baterie litowo-jonowe), pompy ciepła i energię geotermalną, elektrolizery i ogniwa paliwowe, biogaz/biometan, wychwytywanie, wykorzystanie i przechowywanie dwutlenku węgla (*carbon capture – CCS*) oraz technologie sieciowe (*smart grid*), zrównoważone technologie paliw alternatywnych, zaawansowane technologie produkcji energii z procesów jądrowych oraz małe reaktory modułowe. Budowa w UE systemu energetycznego opartego na OZE ma mieć kluczowe znaczenie nie tylko dla obniżenia rachunków dla konsumentów, ale także dla zapewnienia zrównoważonych i niezależnych dostaw energii do Europy²².

Pandemia, wojna i coraz słabiej ukrywane poparcie udzielane Federacji Rosyjskiej ze strony Chińskiej Republiki Ludowej wzmogły dyskusję o potrzebie zabezpieczenia w Europie nie tylko dostaw paliw, ale i surowców krytycznych (metali ziem rzadkich) niezbędnych do realizacji polityki transformacji energetycznej oraz zapewnienia wysokiego poziomu suwerenności technologicznej. Aby w zgodzie z przyjętą koncepcją otwartej strategicznej autonomii ów problem uzależnień zmniejszyć, państwa członkowskie Unii Europejskiej uzgodniły, że na wzór Stanów Zjednoczonych realizować będą plan służący przyspieszeniu własnej produkcji półprzewodników, w celu maksymalnego uniezależnienia się od dostaw od systemowego rywala (*systemic rival*) UE i USA, czyli ChRL²³.

Głównym punktem strategii amerykańskiej jest przeznaczenie 52 mld USD na budowę fabryk i jednostek produkcyjnych, w tym 2 mld USD na dotychczasową produkcję chipów na potrzeby przemysłu samochodowego i obronnego. Ponadto wprowadzona ma być 25-procentowa ulga podatkowa na inwestycje w lokalną produkcję tego typu i grant

²¹ *Ibidem*.

²² Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act), Brussels, 16.3.2023 COM(2023), 161 final.

²³ *Szczegółowy przegląd obszarów strategicznych z punktu widzenia interesów Europy*, Komisja Europejska.

<https://commission.europa.eu> (20.10.2023).

w wysokości 200 mld USD na prace z dziedziny B+R. Zwiększyć ma się także „sojusznicza współpraca” w tej dziedzinie, m.in. z producentami z Tajwanu i Korei Pd. Tym samym szlakiem zamierza pójść Unia Europejska, która wyznaczyła sobie ambitny cel osiągnięcia poziomu 20% światowej produkcji półprzewodników do roku 2030, na który przeznaczyć zamierza 43 mld euro²⁴. W tym celu UE zacieśnia też współpracę technologiczną ze Stanami Zjednoczonymi. Służyć ma temu m.in. Rada ds. Handlu i Technologii (TTC). Nowe projekty transatlantyckie i większa koordynacja działań w obszarach AI, zabezpieczenia łańcuchów dostaw i cyberbezpieczeństwa stały się elementem szerszej strategii przeciwdziałania technologicznej dominacji Chin w świecie²⁵.

Jak dowodzą analitycy z PISM, ustanowienie TTC może wzmocnić pogłębianą współpracę w co najmniej kilku dziedzinach. W krótszej perspektywie, w obliczu aktualnej polityki technologicznej Chin, Stany Zjednoczone będą zabiegały o wzmoczoną współpracę w obszarze bezpieczeństwa. Dotyczy to ochrony infrastruktury krytycznej przed cyberatakami, ochrony technologicznej własności intelektualnej i kontroli inwestycji zagranicznych. Powodzenie współpracy będzie zależne od zdolności UE do osiągnięcia wewnętrznego porozumienia co do bezpieczeństwa sieci 5G i preferowanego zakresu narzędzi ograniczających udział chińskich koncernów w unijnej gospodarce cyfrowej. W dłuższej perspektywie strony będą dążyły do opracowania kompromisu w dziedzinie uniwersalnych standardów technologicznych, np. w kwestiach użycia sztucznej inteligencji (AI) czy Internetu Rzeczy (IoT). Wspólne

²⁴ Zwiększenie zdolności do wytwarzania wysokich technologii i kształtowania globalnych norm cyfrowej gospodarki postrzega się w UE jako jedno z najważniejszych wyzwań rozwojowych w XXI wieku. Suwerenność technologiczna UE pozostawia aktualnie wiele do życzenia, szczególnie w dziedzinach takich, jak klimat, obronność, gospodarka, zdrowie, migracje i technologie. Badacze z Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR) przyjrzeni się temu, w jaki sposób UE reguluje i wspiera rozwój sztucznej inteligencji (AI), *big data*, automatyki, robotyki przemysłowej i innych zaawansowanych technologii. Jak się okazało, UE pod analizowanym względem wypadła dosyć słabo, uzyskując łącznie 4,8 pkt na 10 możliwych, znacznie lepiej prezentując się w zakresie zobowiązań niż realnych działań. Do grupy państw najbardziej przyczyniających się do rozwoju europejskiej suwerenności technologicznej zalicza się Finlandię, Luksemburg, Szwecję, Irlandię i Holandię. Z kolei do tych, które mają najmniejszy udział w jej rozwoju, zalicza się Rumunię, Węgry, Słowację, Bułgarię, Chorwację, Czechy i Polskę. *Suwerenność technologiczna UE pozostawia wiele do życzenia, a o tej polskiej to już szkoda mówić*, Obserwator Gospodarczy, <https://obserwatorgospodarczy.pl> (20.10.2023).

²⁵ *Perspektywy współpracy technologicznej USA–UE*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, <https://www.pism.pl> (20.10.2023); *The United Nations of China: A vision of the world order*, European Council on Foreign Relations, <https://ecfr.eu> (20.10.2023).

uzgodnienia mogą przyczynić się do globalizacji proponowanych rozwiązań i stanowić skuteczne narzędzie nacisku na państwa trzecie, w tym przede wszystkim Chiny²⁶.

W przypadku metali ziem rzadkich krótkookresowo podstawowym narzędziem stać się ma dywersyfikacja źródeł dostaw. W średnim i długim okresie znaczenia nabiorą inwestycje w nowe technologie, własne zdolności wydobywania i przetwórstwa oraz ponowny odzysk surowców zaliczanych do REE. Komisja Europejska szacuje, że około 30 mln miejsc pracy w UE jest bezpośrednio zależne od zagwarantowania ich dostaw. Przy utrzymaniu planowanej ścieżki dekarbonizacji Unia Europejska do 2050 r. będzie potrzebowała 60 razy więcej litu, 15 razy więcej kobaltu i 10 razy więcej metali ziem rzadkich niż obecnie. UE jest obecnie w wielu obszarach praktycznie całkowicie zależna od dostaw zewnętrznych. Chiny odpowiadają za 98% unijnego importu metali ziem rzadkich, 93% magnezu, 49% bizmutu i 44% dostaw surowców krytycznych ogółem. Innymi istotnymi dostawcami są Chile (78% dostaw litu), Brazylia (85% dostaw niobu), Demokratyczna Republika Konga (68% dostaw kobaltu), RPA (71% dostaw platyny) oraz Turcja (98% dostaw boranu). Uzależnienie Europy od importu dotyczy nie tylko wydobywania, ale także przetwórstwa i rafinacji RRE, co powoduje, że nawet jeśli jej państwa członkowskie UE dysponują własnymi złożami, to niezbędny jest ich eksport do państw trzecich celem przetworzenia. Przykładowo Chiny, mimo że dysponują jedynie 9% światowych złóż litu, to odpowiadają już za 60% jego rafinacji²⁷.

W związku z tym w *Planie Działania na rzecz Surowców Krytycznych (European Critical Raw Materials Act)* z 2020 r. Komisja Europejska zaproponowała cztery obszary działań:

1. rozwój odpornych łańcuchów wartości;
2. wykorzystanie gospodarki obiegu zamkniętego do pozyskania wtórnych surowców krytycznych;
3. wzmocnienie zrównoważonego pozyskiwania i przetwarzania surowców w samej UE (m.in. we Francji, Grenlandii, Estonii, Czechach, Portugalii) oraz w Norwegii, Albanii i Serbii);

²⁶ Rada ds. Handlu i Technologii: Na posiedzeniu inauguracyjnym uzgodniono ważne cele i określono obszary przyszłej współpracy UE–USA, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (20.10.2023); M. Makowska, P. Markiewicz, *Perspektywy współpracy technologicznej USA–UE*, „Biuletyn PISM”, 2021, nr 157.

²⁷ *Globalna rywalizacja o rynek metali ziem rzadkich nabiera rumieńców*, Obserwator Finansowy, <https://www.obserwatorfinansowy.pl> (20.10.2023); *Unia Europejska chce stworzyć strategiczne rezerwy litu i metali rzadkich*, Rzeczpospolita, <https://rp.pl> (20.10.2023).

4. dywersyfikację źródeł dostaw; jako potencjalnych partnerów UE wymienia się m.in. Kanadę, Meksyk, Ukrainę, a szczególnie Australię i Chile²⁸.

Pandemia i działania wojenne Rosji, były, jak to określiła Przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen: „gorzką lekcją, czym jest nadmierna zależność”. Zmiana dostawców na bardziej przewidywalnych i wyznających podobne wartości stanowi więc pierwszy priorytet UE. Drugi to odzyskiwanie cennych surowców strategicznych. W 2030 r. minimum 15% zużywanych w Europie surowców tego typu ma pochodzić z recyklingu (obecnie odzyskuje się zaledwie 1% metali ziem rzadkich). W przypadku litu wymogi ustawiono jeszcze wyżej. Do 2027 r. 50% litu używanego do produkcji baterii i akumulatorów będzie musiała być odzyskiwana, a do 2031 r. – już 80%²⁹. Jak słusznie zauważa A. Kublik: „Zielona transformacja energetyczna ma wyzwolić Europę od zależności od ropy naftowej i gazu z Rosji, ale jej rozwój wymaga surowców, których dostawy monopolizują Chiny. [...] UE przez wiele lat popełniała duży błąd. Zdecydowanie nadmiernie uzależniła się od importu ropy naftowej i gazu z Rosji. Skutki takiej [polityki] można było zobaczyć już w 2021 r., kiedy to Rosja zaczęła ograniczać dostawy gazu do UE, podbijając ceny nie tylko surowca, ale także energii elektrycznej. Rosja nakręcała w ten sposób inflację w Europie i wykorzystywała wy-

²⁸ *Ibidem*. Metale ziem rzadkich to rodzina 17 metali, w skład której wchodzi dwa skandowce (skand i itr) oraz wszystkie lantanowce (lantan, cer, prazeodym, neodym, promet, samar, europ, gadolin, terb, dysproz, holm, erb, tul, iterb i lutet). Mają podobne właściwości chemiczne. Otrzymuje się je z batnaesytu (Chiny i USA) i monacytu (Indie, Brazylia, Malezja, Wietnam, Australia) oraz łoparytów (Rosja). Światowy wolumen handlu pierwiastkami ziem rzadkich jest stosunkowo niewielki w porównaniu z innymi surowcami (wynosi nieco ponad 1/1000 światowego importu ropy naftowej), lecz całkowita wartość dóbr wytwarzanych z zastosowaniem pierwiastków ziem rzadkich jest ogromna. Należą do nich m.in. smartfony, obiektywy do aparatów cyfrowych, twarde dyski komputerowe, baterie, lasery, pojazdy elektryczne i hybrydowe oraz wyświetlacze ciekłokrystaliczne (monitory i telewizory), światłowody, lampy fluorescencyjne, diody elektroluminescencyjne (LED). Największy udział w chińskim eksporcie metali ziem rzadkich przypada na lantan, używany w znacznych ilościach w akumulatorach pojazdów hybrydowych. Pierwsze miejsce pod względem wartości eksportu zajmuje terb, używany w półprzewodnikowych urządzeniach elektronicznych. W 2019 r. Chiny wyeksportowały ponad 45,5 tys. ton pierwiastków ziem rzadkich o wartości prawie 400 mln dolarów. Do głównych odbiorców należą: Japonia (36%), USA (33,4%) i Niderlandy (9,6%), Korea Południowa (5,4%) i Włochy (3,5%). Wymienione gospodarki importowały łącznie blisko 88% chińskiej produkcji pierwiastków ziem rzadkich. Tak ogromne uzależnienie od Chin grozi przerwami w łańcuchach dostaw i ograniczeniem rozwoju przemysłu w Japonii, USA i Unii Europejskiej.

²⁹ A. Kublik, *Europa zagra na tablicy Mendelejewa*, „Gazeta Wyborcza”, 27.03.2023.

wołany przez siebie kryzys do dyktowania warunków geopolitycznych. Obecnie swoją przyszłość Unia Europejska widzi w zielonej transformacji energetyki i przyspieszonym rozwoju technologii cyfrowych. To ma stworzyć nowe gałęzie przemysłu, a jednocześnie zapewnić Europie niezależność gospodarczą i polityczną. Na miejsce dotychczasowej globalnej rywalizacji o ropę i gaz sprowadzane z Rosji coraz szybszymi krokami nadchodzi konkurencja o minerały (surowce strategiczne) sprowadzane z Chin³⁰.

Strategie amerykańska i europejska już spotkały się z reakcją chińską. Na początku 2023 r. chińskie Ministerstwo Handlu oraz Ministerstwo Nauki i Technologii zażądały wpisania metod produkcji wafli krzemowych na listę technologii, których zakazany jest eksport poza granicę kraju. Była to, póki co niezrealizowana, groźba ze strony Państwa Środka stanowiąca odpowiedź na próby uniezależnienia się Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Indii od importu z Chin komponentów i całych modułów paneli fotowoltaicznych. Sankcje chińskie miałyby być odpowiedzią na protekcyjnistyczną politykę USA i UE chroniącą i dotującą najważniejsze i najbardziej innowacyjne branże przemysłu mające zastosowanie w tzw. zielonej transformacji energetycznej oraz w celach wojskowych. Chiny odpowiadają za niemal 80% światowej produkcji wafli krzemowych i 72% produkcji całych modułów fotowoltaicznych, co oznacza, że aktualnie niemal wszystkie instalacje tego typu bazują na komponentach lub gotowych wyrobach pochodzących z jednego kraju. Jak podaje agencja Bloomberg, moce produkcyjne ww. elementów paneli w Chinach docelowo wynosić będą ponad 800 GW, kilkadziesiąt razy więcej niż w innych państwach w świecie, co wymusza szybką reakcję z ich strony³¹.

Zakończenie

Z pełną odpowiedzialnością i przekonaniem badawczym należy stwierdzić, że wojna – nawet jeśli póki co ma wymiar regionalny, a skutki globalne – długoterminowo nie opłaca się nikomu. Oczywiście opinie, że jest inaczej, w debacie publicznej występują, ale w opinii autora prezentowanej analizy nie mają one właściwego uzasadnienia naukowego. Na wojnie traci i tracić będą gospodarka rosyjska i białoruska, szczególnie wraz z możliwym przedłużaniem się jej o kolejne miesiące

³⁰ Eadem, *Nadchodzi nowy ład surowcowy*, „Gazeta Wyborcza”, 27.03.2023.

³¹ J. Zygmunt, *Szach mat Chin na przemyśle fotowoltaicznym. Nowe prawo zrujnuje gospodarkę UE i Ameryki*, Chip, <https://www.chip.pl> (20.10.2023).

i lata. Gospodarka ukraińska w kolejnych latach popaść może ruinę i potrzeba będzie kilkudziesięciu lat na jej odbudowę. Od czasów II wojny światowej żadne państwo w świecie nie doświadczyło tak ogromnych strat i zniszczeń jak Ukraina. W przypadku trzech wymienionych stron wojny efektem może być wzmożona fala migracji i uchodźstwa, a przynajmniej podejmowane próby wyjazdów (Rosja, Białoruś). Szybkie zakończenie wojny, najlepiej już w 2023 r., leży więc w interesie rosyjskim i ukraińskim, co przy tak wielkim poziomie wzajemnych antagonizmów może oznaczać wyjątkowo intensywne i krwawe walki na froncie.

W wyniku wojny rozmaite problemy doświadczają państwa członkowskie Unii Europejskiej i inne państwa w świecie, dotknięte spowolnieniem gospodarczym i wysoką inflacją. Doraźne korzyści, jak w przypadku m.in. USA, Wielkiej Brytanii, Polski, Niemiec, związane z eksportem broni i amunicji do Ukrainy, wielkimi zamówieniami na dobrojenie wielu innych armii w świecie, realizacją różnych projektów energetycznych (przykład kontraktów dla wojska i budowy elektrowni jądrowej w Polsce) oraz przyszłymi miliardowymi kontraktami dla własnych korporacji odbudowujących Ukrainę po wojnie są znaczące w ujęciu wartościowym. Analogiczny problem dotyczy Turcji „zarabiającej na wojnie” choćby poprzez sprzedaż Ukrainie słynnych już dronów bojowych Bayraktar czy Iranu poprzez sprzedaż Rosji znacznie mniej już doskonałych dronów *kamikadze* Shahed. Indie i Chiny *a contrario* zyskują co prawda na niskich, zapewne dumpingowych cenach surowca importowanego z Rosji. Chińskie firmy telekomunikacyjne (Xiaomi, Realme) i koncerny motoryzacyjne (Geely Auto, Chery Automobil, Great Wall Motor) szerzej wchodzą na opuszczony przez spółki zachodnie rynek rosyjski, generując rosnące zyski.

Korzyści te nie zrekompensują jednak o wiele większych wymiernych i niewymiernych strat związanych z ogólnym spowolnieniem gospodarczym w świecie, podrożeniem kosztów produkcji, groźbą stagflacji, ale też rosnącym niezadowoleniem i niepokojami społecznymi związanymi z pogorszeniem materialnych warunków życia oraz ogólną niepewnością dalszych perspektyw rozwojowych.

W przypadku Chińskiej Republiki Ludowej pamiętać wypada, że to nie słabnąca gospodarczo Rosja, lecz Unia Europejska i Stany Zjednoczone, czyli podmioty popierające niepodległość Ukrainy, są dla niej najważniejszymi partnerami gospodarczymi i handlowymi (rynkami zbytu, inwestorami) w silnie współzależnym globalnym porządku ekonomicznym. Jawne – finansowe, technologiczne, handlowe, a szczególnie wojskowe poparcie Chin dla Rosji zapewne skutkowałoby bezprecedensowymi sankcjami ekonomicznymi grupy G-7 wobec Państwa

Środka, spowalniając i tak ograniczony pandemią i nieskutecznością polityki *zero-Covid* wzrost PKB w tym kraju. Wątpliwe więc, aby władze chińskie nie brały pod uwagę ryzyka pojawienia się tego scenariusza, grożącego wielkim globalnym konfliktem politycznym, wojną handlową i zimną wojną w nowej odsłonie, z której zapewne nikt nie wyjdzie zwycięsko. Tzw. *proxy war* tocząca się na Ukrainie może stać się załącznikiem znacznie poważniejszego starcia różnych wizji świata, z trudnymi do wyobrażenia konsekwencjami. Scenariusza takiego należy unikać, co zarazem nie powinno oznaczać braku refleksji i konieczności przewartościowania dotychczasowej polityki tzw. Świata Zachodu³²

Na wojnę w Ukrainie spojrzeć należy z szerszej perspektywy i pokusić się o pewną głębszą refleksję. Pierwsze lata obecnej dekady zapowiadają przełomowy okres w historii ludzkości. Powrót do „nowej normalności” po bolesnych doświadczeniach pandemii COVID-19 został szybko przerwany przez wybuch wojny, która zapoczątkowała nową falę kryzysów żywnościowych, energetycznych i uchodźczych, grożąc powrotem do zimnej wojny w nowej odsłonie tzw. Świata Zachodu z tzw. Światem Reżimów Autorytarnych (zakładając oczywiście szersze niż werbalne zaangażowanie ChRL po stronie Federacji Rosyjskiej).

Na początku 2023 r. świat stanął w obliczu zagrożeń, zarówno zupełnie nowych, jak i dobrze już znanych. Jesteśmy świadkami powrotu starych zagrożeń: inflacji, wojen handlowych, powszechnych niepokojów społecznych, konfrontacji geopolitycznych, a nawet widma wojny jądrowej. Dodatkowo dochodzą stosunkowo nowe zagrożenia globalne, takie jak era niskiego wzrostu gospodarczego i malejących inwestycji globalnych, groźba stagflacji, rosnąca presja związana ze skutkami zmian klimatycznych i ogólny spadek tempa rozwoju cywilizacyjnego świata. W opinii analityków Światowego Forum Ekonomicznego obecna i następną dekadę charakteryzować się będzie licznymi kryzysami środowiskowymi i społecznymi, napędzanymi przez podstawowe trendy geopolityczne i geoekonomiczne, spowodowane pandemią i wojną³³.

Globalizacja oznacza wysoką współzależność gospodarczą i finansową, którą wojna wyraźnie osłabia, protegując wzajemną nieufność i ogólną niepewność. Wojna długofalowo nie leży więc w jakimkolwiek interesie rozwojowym ani USA, UE, Chin, Indii, Japonii, Korei Pd., ani rynków wschodzących z grupy Next-11 oraz wielu innych mniejszych

³² Światowe tendencje do 2030 r.: czy UE jest w stanie sprostać przyszłym wyzwaniom? *The European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS)*, Luksemburg 2017; A. Kublik, *Wojna w Ukrainie przemodeluje świat*, „Gazeta Wyborcza”, 20.02.2023.

³³ Szerzej: *The Global Risks Report 2023 18th Edition*, World Economic Forum 2023.

gospodarek w świecie. Wymusza przy tym konieczność przewartościowania dotychczasowego głównego paradygmatu rozwojowego i stworzenia nowego kształtu światowego porządku gospodarczego. Pandemia SARS-Cov-2 przerwała łańcuchy dostaw, szczególnie z Chin, co dobrze widoczne było w przemyśle farmaceutycznym, chemicznym, motoryzacyjnym, elektronicznym i odzieżowym. Korporacje wywodzące się z państw tzw. wąskiej Triady (USA, UE i Japonia) straciły z tego tytułu dziesiątki miliardów dolarów. Wojna, a wcześniej pandemia wzmogły dyskusje o konieczności powrotu do rozwiązań opartych na zasadach *reshoring* i *nearshoring*. Zgodnie z nimi co najmniej część inwestowanego kapitału miałyby powrócić do kraju pochodzenia, tworząc tam zatrudnienie i dochód, a inwestycje bezpośrednie lokowane miałyby być w regionach o co prawda wyższych kosztach produkcji, ale za to bardziej przyjaznych, przewidywalnych politycznie i bliższych geograficznie. System produkcji bazujący na bieżących dostawach typu *just in time*, przy niewielkich lub zerowych zapasach własnych, należeć miałyby do przeszłości. Ważniejsza bowiem od dużych i szybkich zysków stałaby się stabilność i odporność gospodarcza (model *resilient economy*). W związku z tym wzrosła nadzorczo-kontrolna, stymulująca oraz interwencyjno-rotekcyjnistyczna rola państwa w gospodarce³⁴.

Nie mniej dalekosiężne konsekwencje dla międzynarodowych stosunków gospodarczych ma zmiana spowodowana wojną w Ukrainie. Proces skracania łańcuchów dostaw zmierza obecnie ku przenoszeniu produkcji nie tylko w pobliże docelowych rynków zbytu, lecz także do państw, które można uznać za podobnie myślące i wyznające te same wartości (tzw. ekonomia wartości). Aspekt ten dotyczy także importu paliw i surowców strategicznych. Inwazja rosyjska nie tylko zablokowała połączenia handlowe, inwestycyjne i finansowe Rosji, Białorusi (z powodu sankcji) i Ukrainy (z powodu toczących się działań zbrojnych) z Zachodem, lecz oznacza również koniec dotychczasowego modelu globalizacji, szczególnie w wymiarze surowcowo-energetycznym³⁵.

Apele wzywające do tzw. *friendshoringu*, czyli przenoszenia produkcji do grupy państw wyznających podobne wartości, oraz bliższą kooperację w innych kluczowych wymiarach, np. technologicznym czy surowcowym, powinny znaleźć bardziej konkretny niż tylko werbalny wyraz. *Friendshoring*, owszem, może się on przyczynić do wzrostu cen oferowanych produktów, ale koszt alternatywny w postaci wstrzymania (embargo) lub ograniczenia dostaw jest dużo wyższy i znacznie groźniejszy. Oznacza

³⁴ Ł. Ambroziak [i in.], *Dekada bezpieczeństwa ekonomicznego. Od offshoringu do częściowego friendshoringu. Raport*, Warszawa 2022.

³⁵ *Ibidem*.

dalsze narażenie się na szantaż ekonomiczny i niedobory w systemie *just-in-time* w okresach narastających napięć politycznych i ekonomicznych w świecie. W takim modelu Unia Europejska powinna się skupić na delocalizacji produkcji w najważniejszych branżach oraz redukcji kluczowych – w sektorze surowcowym i energetycznym oraz wysokich technologii – zależności importowych. *Friendshoring* zapewnić ma odporność dostaw do Europy i ograniczyć w przyszłości do minimum groźbę szantażu gospodarczego na wzór polityki władz Federacji Rosyjskiej (ropa, gaz), czy potencjalnej polityki władz Chińskiej Republiki Ludowej (metale ziem rzadkich, półprzewodniki). Chiny występujące nie tylko w roli „światowej fabryki”, ale też coraz groźniejszego systemowego rywala technologicznego, na początku 2023 r. zagroziły wpisaniem metod produkcji wafli krzemowych niezbędnych do produkcji paneli fotowoltaicznych na listę technologii, których eksport poza granicę kraju jest zakazany. Groźba embarga tego typu może dotyczyć też wielu innych wyrobów wytwarzanych w Państwie Środka, choćby baterii litowo-jonowych, niezbędnych do rozwoju elektromobilności, jak i samych surowców strategicznych. Transformacja energetyczna Unii Europejskiej, która wyraźnie przyspieszyła po wybuchu wojny w Ukrainie, byłaby w tym kontekście poważnie spowolniona, a nawet zagrożona³⁶.

W odniesieniu do kwestii przynajmniej częściowego ograniczenia *offshoringu* na rzecz *nearshoringu* i jego odmian (*friendshoring*) symptomatyczny jest przykład regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Pomimo działań wojennych toczących się w swym sąsiedztwie, wciąż region ten przedstawia się jako atrakcyjne miejsce lokalizacji inwestycji bezpośrednich. Państwa grupy V4 (Polska, Czechy, Węgry, Słowacja) wyróżniają się niskimi kosztami pracy i relatywnie wysoką wydajnością, znacznymi zasobami wykwalifikowanej siły roboczej, dobrą infrastrukturą oraz stabilnością otoczenia biznesowego. Członkostwo w NATO i strukturach unijnych wzmacnia poczucie bezpieczeństwa inwestycyjnego na ich obszarze. Na rosnącą atrakcyjność gospodarek V4 wpływa właśnie trend skracania łańcuchów dostaw zapoczątkowany jeszcze przed pandemią oraz związana z tym relokacja produkcji do państw „podobnie myślących” (choć *casus* prorosyjskich Węgier nieco tezę tę podważa). Agresja Rosji na Ukrainę powoduje odływ inwestycji zagranicznych z rynków rosyjskiego, białoruskiego i ukraińskiego. Część z nich na pewno znajdzie swe miejsce w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Nic

³⁶ *AI, China, Russia, and the Global Order: Technological, Political, Global, and Creative Perspectives*, „A Strategic Multilayer Assessment (SMA) Periodic Publication”, December 2018; L. Jucca, *China ban would slow, not halt, Western solar push*, Reuters, <https://www.reuters.com> (20.10.2023).

nie stoi też na przeszkodzie, aby właśnie w tym regionie Europy, pod wieloma względami konkurencyjnym cenowo i kosztowo, a także pod kątem kompetencji z dziedziny IT, oraz na Bałkanach Zachodnich, a nie w Chinach, rozwijać produkcję nowych technologii, w tym niezbędnych do rozwoju elektromobilności, OZE i produkcji wielu innych wyrobów opartych na mikroprocesorach³⁷.

Unia Europejska i inne demokracje liberalne w świecie, na czele ze Stanami Zjednoczonymi, powinny mieć przygotowane różne scenariusze na przyszłość i wdrażać dojrzałe i spójne strategie rozwojowe. Dokumenty stanowiące fundament koncepcji otwartej strategicznej autonomii Unii Europejskiej oraz współpraca z USA w ramach Rady ds. Handlu i Technologii stanowią krok w dobrym kierunku. Kolejne sankcje międzynarodowe, a szczególnie odcięcie surowcowych rynków zbytu, ograniczy zdolności finansowania kolejnych wojen przez Rosję, i to na długie lata. Da też wielu państwom czas na przygotowanie się na taką okoliczność w przyszłości. Może też przyczyni się do pożądanych zmian politycznych w samej Rosji, choć tu akurat szanse wydają się najmniejsze. Wojna w Ukrainie trwa nadal i z perspektywy pierwszych miesięcy 2023 r. raczej należy oczekiwać jej nowych, bardziej dramatycznych odsłon, niż szybkiego zakończenia i pokoju. Wojna kiedyś się jednak skończy i Unia Europejska musi być na to gotowa już teraz, po to, aby nigdy nie popełniać błędów zaniechania i naiwności z okresu przed jej wybuchem. Bezpieczeństwo i odporność jej gospodarki stać się muszą absolutnym priorytetem rozwojowym w kolejnych dekadach. Dotyczy to zarówno relacji gospodarczych i handlowych z Federacją Rosyjską, jak i Chińską Republiką Ludową.

Bibliografia

- AI, China, Russia, and the Global Order: Technological, Political, Global, and Creative Perspectives* „A Strategic Multilayer Assessment (SMA) Periodic Publication”, December 2018.
- Ambroziak Ł. [i in.], *Dekada bezpieczeństwa ekonomicznego. Od offshoringu do częściowego friendshoringu. Raport*, Warszawa 2022.
- Cieślak J., *Rekordowy budżet MON w 2023 roku. Prawie 100 mld złotych na obronę*, Defence 24, <https://defence24.pl> (20.10.2023).
- Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*, Brussels, 1.2.2023 COM (2023) 62 final.
- Globalna rywalizacja o rynek metali ziem rzadkich nabiera rumieńców*, Obserwator Finansowy, <https://www.obserwatorfinansowy.pl> (20.10.2023).

³⁷ *Wpływ wojny w Ukrainie na bezpośrednie inwestycje zagraniczne....*

- Jucca L., *China ban would slow, not halt, Western solar push*, Reuters, <https://www.reuters.com> (20.10.2023).
- Klimatyczne koszty wojny to nawet 20 proc. PKB Ukrainy*, Polski Instytut Ekonomiczny, <https://pie.net.pl> (20.10.2023).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów *Europejska solidarność z uchodźcami i osobami uciekającymi z Ukrainy*, Strasburg, 08.03.2022 r. COM (2022) 107 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Odporność w zakresie surowców krytycznych: wytyczenie drogi do większego bezpieczeństwa i bardziej zrównoważonego rozwoju*, Bruksela, dnia 3.09.2020 r. COM (2020) 474 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów *Plan REPowerEU*, Bruksela, dnia 18.05.2022 r. COM (2022) 230 final.
- Konsekwencje wojny na Ukrainie*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, <https://tep.org.pl> (20.10.2023).
- Kublik A., *Europa zagra na tablicy Mendelejewa*, „Gazeta Wyborcza”, 27.03.2023.
- Kublik A., *Gazprom w odwrocie. Unia Europejska wybiera LNG i Norwegię*, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.biz> (20.10.2023).
- Kublik A., *Nadchodzi nowy ład surowcowy*, „Gazeta Wyborcza”, 27.03.2023.
- Kublik A., *Wojna w Ukrainie przemodeluje świat*, „Gazeta Wyborcza”, 20.02.2023.
- Makowska M., Markiewicz P., *Perspektywy współpracy technologicznej USA–UE*, „Biuletyn PISM”, 2021, nr 157.
- Na utrzymanie uchodźców z Ukrainy potrzeba minimum miliarda złotych miesięcznie*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl> (20.10.2023).
- Perspektywy współpracy technologicznej USA–UE*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, <https://www.pism.pl> (20.10.2023).
- Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council on establishing a framework of measures for strengthening Europe’s net-zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act), Brussels, 16.03.2023 COM(2023), 161 final.
- Raczkowski K., *Ekonomia wojny. Wysoka inflacja i realny kryzys żywnościowy na świecie – oto konsekwencje wojny Rosji z Ukrainą*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl> (20.10.2023).
- Rada ds. Handlu i Technologii: Na posiedzeniu inauguracyjnym uzgodniono ważne cele i określono obszary przyszłej współpracy UE–USA*, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (20.10.2023).
- REPowerEU: przystępna cenowo, bezpieczna i zrównoważona energia dla Europy*, Komisja Europejska, <https://commission.europa.eu> (20.10.2023).
- Richter F., *War in Ukraine Is Setting Back the Global Economy*, Statista, <https://www.statista.com> (20.10.2023).
- Richter F., *Why the War in Ukraine Threatens Global Food Security*, Statista, <https://www.statista.com> (20.10.2023).
- Rynkowe skutki rosyjskiej inwazji na Ukrainę: reakcja UE*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (20.10.2023).
- Sadura P., Sierakowski S., *Polacy za Ukrainą, ale przeciw Ukraińcom raport z badań socjologicznych*, Warszawa 2022.

- Suwerenność technologiczna UE pozostawia wiele do życzenia, a o tej polskiej to już szkoda mówić*, Obserwator Gospodarczy, <https://obserwatorgospodarczy.pl> (20.10.2023).
- Szczegółowy przegląd obszarów strategicznych z punktu widzenia interesów Europy*, Komisja Europejska. <https://commission.europa.eu> (20.10.2023).
- Światowe tendencje do 2030 r.: czy UE jest w stanie sprostać przyszłym wyzwaniom?* *The European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS)*, Luksemburg 2017.
- The Global Risks Report 2023 18th Edition*, World Economic Forum 2023.
- The United Nations of China: A vision of the world order*, European Council on Foreign Relations, <https://ecfr.eu> (20.10.2023).
- Unia Europejska chce stworzyć strategiczne rezerwy litu i metali rzadkich*, Rzeczpospolita, <https://rp.pl> (20.10.2023).
- Urzędowska M., *Wojna w Ukrainie grozi głodem i niestabilnością. Także na Bliskim Wschodzie*, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl> (20.10.2023).
- Walkowski M., *Niepewna przyszłość świata: analiza ekspercka*, Życie Uniwersyteckie, <https://uniwersyteckie.pl> (20.10.2023).
- War in the Region*, "Office of the Chief Economist. Office of the Chief Economist", Spring 2022.
- Warnomics. Gospodarcze koszty inwazji Rosji i Białorusi na Ukrainę*, Raport, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2022.
- Wojna w Ukrainie i jej skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe*, European Economic and Social Committee, <https://www.eesc.europa.eu> (20.10.2023).
- Wpływ wojny w Ukrainie na bezpośrednie inwestycje zagraniczne w państwach V4*, Warszawa 2022.
- Zygmunt J., *Szach mat Chin na przemyśle fotowoltaicznym. Nowe prawo zrujnuje gospodarki UE i Ameryki*, Chip, <https://www.chip.pl> (20.10.2023).

The geo-economic impact of the war in Ukraine. Global and European dimensions of the problem

Abstract

Based on a detailed diagnosis of the current socio-economic situation in the world caused by the war in Ukraine, and earlier by the COVID 19 pandemic, the presented analysis points to specific measures that, both conceptually and practically, must be taken in the global (world economy) and regional (European Union) dimensions, serving to strengthen security and economic resilience treated as priority elements of the new economic order of the second decade of the 21st century. Through the use of selected research methods and techniques characteristic of political science research, the author of the presented article points to concrete solutions to limit the threat of the emergence of successive waves of economic, food, energy and refugee crises, and a return to the Cold War in its new iteration, i.e. the growing geo-economic rivalry of the US-China confrontation and their main allies. He sees opportunities for a higher level of economic stability in the countries classified as part of the so-called Western World, with the European Union and the United States at the forefront, in at least a partial reduction of offshoring in favor of nearshoring and its frienshoring variants and the concept of open strategic autonomy promoted in the EU.

Keywords: war, Ukraine, food crisis, energy crisis, exile

Grzegorz Wilk-Jakubowski*, Radosław Harabin**

**PRZEMIANY SYSTEMU
ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W POLSCE
W OBLICZU WOJNY NA UKRAINIE
W ŚWIETLE UREGULOWAŃ PRAWNYCH**

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze: czy wybuch wojny na Ukrainie w 2022 roku przyczynił się do modyfikacji polskiego systemu zarządzania kryzysowego. W niniejszym artykule przyjęto tezę, że agresja Rosji na Ukrainę spowodowała przemiany polskiego systemu zarządzania kryzysowego. W przypadku potwierdzenia powyższej tezy zasadne będzie przedstawienie modyfikacji polskiego systemu zarządzania kryzysowego, które zostały wprowadzone w odpowiedzi na wyżej wymienione zagrożenie. Celem zobiektywizowania wniosków zastosowano triangulację metod badawczych. W artykule wykorzystano metodę deskrypcyjną, instytucjonalno-prawną oraz metodę badania dokumentów. Analizą objęto akty prawne modyfikujące wyżej wymieniony system. W wyniku przeprowadzonych badań sformułowana we wstępie do niniejszego artykułu teza została przyjęta. Dzięki temu w niniejszym artykule zaprezentowano nowe rozwiązania prawne przewidziane w Ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz Ustawie z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. Rozwiązaniami tymi są polecenia adresowane do szerokiego kręgu odbiorców (w tym przedsiębiorstw), wydawane przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów, a także wojewodów. Ustalono, że w okresie do 25 lutego 2023 r. z uprawnień tych korzystał zarówno Prezes Rady Ministrów, jak i wojewodowie. Stwierdzono, że nie jest możliwe określenie skali wykorzystania powyższego narzędzia, a także zakresu przedmiotowego poleceń, gdyż nie wymagają one podania ich do wiadomości publicznej. Powyższe rozwiązanie w ocenie autorów stanowi radykalną zmianę pragmatyki funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. W toku badań ustalono również, że w wyniku zastosowania powyższego narzędzia nastąpiło poszerzenie zakresu znaczeniowego

* Staropolska Akademia Nauk Stosowanych w Kielcach, e-mail: grzegorzwilkjakubowski@wp.pl, ORCID: 0000-0002-3906-4103.

** Staropolska Akademia Nauk Stosowanych w Kielcach, e-mail: r.harabin@stans.edu.pl, ORCID: .0000-0002-5180-5840.

zarządzania kryzysowego w ogóle – nie ogranicza się ono już do fizycznej ochrony ludzi, mienia i środowiska, lecz obejmuje również kształtowanie świadomości społecznej, które to bliżej wiąże się z pojęciem zarządzania ryzykiem katastrof.

Słowa kluczowe: system zarządzania kryzysowego, wojna na Ukrainie, kryzys uchodźczy

Wstęp

Jednym z zadań państwa (władzy publicznej) wynikającym z Konstytucji RP z 1997 roku jest zapewnienie obywatelom bytu w bezpiecznych warunkach, niezagrażających ich życiu i zdrowiu¹. W obowiązującym do 1997 roku porządku prawnym określone były jedynie sposoby działania organów administracji publicznej w sytuacjach występowania zagrożeń typowych (charakteryzujących się dużą częstotliwością występowania oraz niewielkimi skutkami, kiedy to wyspecjalizowane podmioty systemu bezpieczeństwa posiadały siły i środki adekwatne do ich skutecznej eliminacji) oraz ekstremalnych (występujących rzadziej, ale skutkujących wielką liczbą ofiar lub rannych, wysokimi stratami materialnymi, a także poważnymi konsekwencjami dla środowiska, kiedy to „powrót do stanu normalności” wymagał wykorzystania dodatkowych środków konstytucyjnych przewidzianych w rozdziale XI Konstytucji: *Stany nadzwyczajne*). Niedostatki dotychczasowych rozwiązań prawnych ukazała tragiczna w skutkach powódź z 1997 roku (woda zalała ponad 2% powierzchni kraju, zniszczeniu lub uszkodzeniu uległo 680 tys. mieszkań, 14,4 tys. kilometrów dróg, 4 tys. mostów, wysokość strat materialnych oszacowano na 12,5 mld zł, co stanowiło niemal 1/10 dochodów przewidywanych w budżecie państwa na 1997 rok)².

Z uwagi na fakt, że władza publiczna ma obowiązek zapewnić obywatelom bezpieczeństwo przy jednoczesnym poszanowaniu ich praw i wolności – zgodnie z zasadą legalizmu³ – przystąpiono do tworzenia systemu zarządzania kryzysowego, stanowiącego odpowiedź na zagrożenia, które co prawda wymagają podjęcia szczególnych działań, jednak

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, art. 5 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

² *Działania rządu i parlamentu po 1997 r. w sferze ochrony przeciwpowodziowej*, „Opinie i ekspertyzy”, 2010, nr 132, s. 6; zob. też: *Dorzecze Wisły. Monografia powodzi lipiec 1997*, red. J. Grela, H. Słota, J. Zieliński, Warszawa 1999, s. 143–145; D. Riegert, *Powodzie historyczne w Polsce [w:] Doraźne metody ochrony stosowane podczas powodzi ze szczególnym uwzględnieniem rękawów przeciwpowodziowych*, red. D. Riegert [i in.], Józefów 2012, s. 29.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 7.

nie spełniają przesłanek koniecznych do wprowadzenia jednego z przewidzianych w Konstytucji stanów nadzwyczajnych⁴. Uzyskanie konsensusu politycznego w tej materii zajęło 10 lat (akceptacji nie uzyskały cztery projekty ustaw regulujące organizację oraz funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce wniesione do Marszałka Sejmu RP między kwietniem 2000 a marcem 2006 roku)⁵. Pierwsza samoistna regulacja prawna normująca funkcjonowanie tego systemu została uchwalona 26 kwietnia 2007 roku (jej projekt złożył do Marszałka Sejmu RP 27 czerwca 2006 roku Prezes Rady Ministrów – Kazimierz Marcinkiewicz)⁶. Podkreślić należy, że od tego czasu wielokrotnie wprowadzano zmiany w wyżej wymienionym akcie prawnym mające na celu doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Dotyczyły one zarówno kwestii fundamentalnych (do których zaliczyć należy w szczególności zmianę definicji legalnej sytuacji kryzysowej i zarządzania kryzysowego⁷), jak i szczegółowych rozwiązań organizacyjnych (np. uszczuplenie zadań wykonywanych przez wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego o pełnienie całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego⁸). Zmiany te były wdrażane zarówno ze względu na konieczność transpozycji aktów prawnych Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego (np. wdrożenie dyrektywy 2004/108/WE⁹), jak i pod wpływem

⁴ Sytuacja kryzysowa stanowi zatem pojęcie pośrednie, wypełniające obszar pomiędzy tym zagrożeniami typowymi a szczególnymi. Por. M. Brzeziński, *Sytuacja kryzysowa w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, „e-Politikon”, 2013, nr 6, s. 89–96.

⁵ G. Wilk-Jakubowski, *Normative Dimension of Crisis Management System in the Third Polish Republic of Poland in an International Context – Organizational and Economic Aspects*, Łódź–Warszawa 2019, s. 46–47; *Rządowy projekt ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju*, druk sejmowy nr 1861 z dn. 18 kwietnia 2000 roku, Sejm III kadencji; *Poselski projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, druk sejmowy nr 2953 z dn. 30 kwietnia 2004 roku, Sejm IV kadencji; *Rządowy projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, druk sejmowy nr 3973 z dn. 26 kwietnia 2005 roku, Sejm IV kadencji; *Poselski projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym*, druk sejmowy nr 805 z dn. 23 marca 2006 roku, Sejm V kadencji.

⁶ *Rządowy projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, druk sejmowy nr 770 z dn. 27 czerwca 2006 roku, Sejm V kadencji. Zob. też.: Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm.); R. Harabin, *Functional-Pragmatic Theory of Crisis Management – Organizational and Financial Aspects. Polish Casus in Territorial Implementation*, Łódź–Warszawa 2021, s. 58.

⁷ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2009, nr 131, poz. 1076).

⁸ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 11, poz. 59, z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 85, poz. 716).

działalności krajowych instytucji (np. orzeczeń wydawanych przez organ władzy sądowniczej – Trybunał Konstytucyjny¹⁰). Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie badawcze: czy wybuch wojny na Ukrainie w 2022 roku przyczynił się do modyfikacji polskiego systemu zarządzania kryzysowego. Przyjęto tezę, że agresja Rosji na Ukrainę spowodowała przemiany polskiego systemu zarządzania kryzysowego. W przypadku potwierdzenia powyższej tezy zasadne będzie przedstawienie modyfikacji polskiego systemu zarządzania kryzysowego, które zostały wprowadzone w odpowiedzi na wyżej wymienione zagrożenie. Celem zobiektywizowania wniosków zastosowano triangulację metod badawczych. W artykule wykorzystano metodę deskrypcyjną, instytucjonalno-prawną oraz metodę badania dokumentów.

Literatura przedmiotu dotycząca polskiego systemu zarządzania kryzysowego jest bogata. Od 2007 roku napisano niemal 5000 pozycji na ten temat, z czego zdecydowaną większość stanowią artykuły w czasopiśmie naukowych oraz rozdziały w pracach zbiorowych. Najczęściej badacze podejmowali problem podstaw prawnych funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego¹¹. Swoją uwagę badawczą często koncentrowali także na organizacji tego systemu oraz zadaniach podmiotów wchodzących w jego skład realizowanych w przypadku wystąpienia poszczególnych sytuacji kryzysowych (np. powodzi¹², epidemii COVID-19¹³ czy zamachów terrorystycznych¹⁴). Brak jest jakiegokolwiek opra-

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, nr 65, poz. 553).

¹¹ Przykład mogą stanowić: M. Bac, *Zarządzanie kryzysowe w organizacjach w kontekście polskiego ustawodawstwa*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, 2009, nr 1, s. 9–21; A. Białek, *Zarządzanie kryzysowe w prawie polskim* [w:] *Prawne, ekonomiczne i polityczne aspekty bezpieczeństwa w Europie: bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo narodowe, zarządzanie kryzysowe*, red. R. Harabin, P. Ramiączek, G. Wilk-Jakubowski, Warszawa–Łódź 2018, s. 71–84.

¹² T. Olejarz, *Zarządzanie kryzysowe w przypadku wystąpienia powodzi – aspekt praktyczny*, Rzeszów 2017; *Zarządzanie kryzysowe – ochrona przed powodzią*, red. W. Czamary, A. Dubicki, M. Wiatkowski, Opole 2008; I. Protasowicki, *Zarządzanie kryzysowe w przypadku wystąpienia powodzi – aspekt praktyczny*, „Zeszyty Naukowe – Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie”, 2017, t. 15, z. 3, s. 145–147.

¹³ Przykład mogą stanowić: P. Okulska, *Zarządzanie kryzysowe w czasie pandemii w gminie Słupca* [w:] *Bezpieczeństwo na co dzień, zarządzanie w codzienności*, red. K. Górecka, S. Niedźwiecki, Poznań 2021, s. 93–102; S. Kańduła, J. Przybylska, *Zarządzanie kryzysowe w gminach w reakcji na pierwszą falę pandemii COVID-19* [w:] *Finanse: wielowymiarowość procesów i perspektywy rozwoju*, red. S. Franek, Poznań 2022, s. 29–42.

¹⁴ T. Bąk, *Zarządzanie kryzysowe w przypadku zamachu terrorystycznego*, „Zeszyty Naukowe – Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Łądowych we Wrocławiu”, 2010, r. 42,

cowania, w którym poruszony zostałby problem modyfikacji tego systemu w obliczu wojny na Ukrainie. Brak jakichkolwiek badań dotyczących najnowszych przemian polskiego systemu zarządzania kryzysowego, wprowadzonych w odpowiedzi na agresję Rosji na Ukrainę, ocenić należy negatywnie. Celem artykułu jest uzupełnienie luki zdiagnozowanej w literaturze przedmiotu. Odnotować należy, że w niniejszej pracy uwzględniony został stan prawny obowiązujący na dzień 25 lutego 2023 roku.

Przemiany podstaw normatywnych systemu zarządzania kryzysowego w Polsce w obliczu wojny na Ukrainie

Inwazja Rosji na Ukrainę – rozpoczęta 24 lutego 2022 roku – spowodowała wystąpienie kryzysu uchodźczego. W ciągu niespełna 2 miesięcy – od wybuchu wojny do 20 kwietnia 2022 roku – Ukrainę opuściło w sumie 10 mln ludzi; stanowili oni niemal $\frac{1}{4}$ populacji tego państwa¹⁵. Największa liczebnie grupa obywateli tego kraju zdecydowała się na poszukiwanie schronienia w tym czasie w Polsce (2,863 mln osób)¹⁶. Masowy napływ uchodźców stanowił wyzwanie dla systemu zarządzania kryzysowego. W szybkim czasie należało bowiem stworzyć punkty przyjęcia uchodźców, a także zapewnić zaspokojenie ich najważniejszych potrzeb socjalno-bytowych (w szczególności zagwarantować miejsce noclegu, żywność oraz najpotrzebniejsze środki higieny). Poza zapewnieniem pomocy natychmiastowej równoległe należało zaadaptować ramy prawne systemu zarządzania kryzysowego do nowej rzeczywistości.

Zaledwie 11 dni od rozpoczęcia wojny do Marszałka Sejmu RP wniesiony został *Rządowy projekt ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*¹⁷. Celem tego aktu prawnego, wyrażonym w jego uzasadnieniu, było stworzenie regulacji prawnej stanowiącej podstawę do zapewnienia legalnego pobytu obywatelom Ukrainy, którzy w wyniku działań wojennych zdecydowali

nr 3, s. 76–96; G. Wilk-Jakubowski [i in.], *Preparation of the Police in the Field of Counter-terrorism in Opinions of the Independent Counter-terrorist Sub-division of the Regional Police Headquarters in Cracow*, “Slovak Journal of Political Sciences”, 2022, nr 22, s. 174–208.

¹⁵ G. Ramsay, *A quarter of Ukrainians have fled their homes. Here's where they've gone*, CNN, <https://cnn.com>, 25.02.2023 (25.02.2023).

¹⁶ *Straż Graniczna*, Twitter, <https://twitter.com>, 25.02.2023 (25.02.2023).

¹⁷ *Rządowy projekt ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, druk sejmowy nr 2069 z dn. 7 marca 2022 roku, Sejm IX kadencji.

się na opuszczenie kraju swojego pochodzenia¹⁸. Projekt ten wprowadzał również zmiany w ustawie o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku polegające na umożliwieniu Prezesowi Rady Ministrów, z własnej inicjatywy albo na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub ministra kierującego działem administracji rządowej, wydawania w czasie sytuacji kryzysowej poleceń – zarówno organom administracji rządowej, państwowym osobom prawnym, państwowym jednostkom organizacyjnym posiadającym osobowość prawną, organom jednostek samorządu terytorialnego, samorządowym osobom prawnym, samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej (w tym szkołom, inspekcjom czy sądom), jak również osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej (np. wspólnotom mieszkaniowym czy stowarzyszeniom zwykłym) oraz przedsiębiorcom. Polecenia te nie musiały mieć uzasadnienia i mogły być wydawane przede wszystkim w celu zagwarantowania właściwego funkcjonowania, ochrony, wzmocnienia lub odbudowy infrastruktury krytycznej, przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową, a także usunięcia jej skutków¹⁹. Miały być one wydawane w drodze decyzji administracyjnej i podlegać natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a uchylane lub zmieniane w sytuacji, gdy przemawiał za tym interes społeczny (nawet w przypadku braku zgody stron). Zakres przedmiotowy tych poleceń nie mógł dotyczyć spraw, które zostały już rozstrzygnięte w drodze decyzji administracyjnej, a także czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń²⁰.

Wydając takie polecenia osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej oraz przedsiębiorcom, Prezes Rady Ministrów jest zobowiązany do wyznaczenia ministra kierującego działem administracji rządowej odpowiedzialnego za zawarcie umowy z określonym wyżej podmiotem (zadanie to może powierzyć do realizacji Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) – wykonanie nałożonych na te podmioty zadań finansowane jest bowiem ze środków budżetu państwa (z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, minister lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). W przypadku, gdy wyżej wymieniona umowa nie zostanie zawarta – zadania wskazane w poleceniu są wykonywane na podstawie decyzji administra-

¹⁸ *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, druk sejmowy nr 2069-uzas. z dn. 7 marca 2022 r., Sejm IX kadencji.

¹⁹ *Ibidem*, s. 28.

²⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu..., art. 7a.

cyjnej, która podlega natychmiastowemu wykonaniu²¹. Do zamówień na usługi lub dostawy konieczne do wykonania wyżej wymienionych poleceń nie mają zastosowania przepisy Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Na zamawiającego nałożono jedynie obowiązek zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o udzieleniu zamówienia w terminie 7 dni od dnia jego udzielenia. Wyżej wymienione rozwiązania zostały przyjęte 12 marca 2022 roku²².

Krytyczne stanowisko na temat ww. rozwiązań prawnych wyrażało wielu ekspertów oraz przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Przykład może stanowić Bernadeta Skóbel, radca prawny, kierownik działu monitoringu prawnego i ekspertyz Związku Powiatów Polskich. W jej ocenie rozwiązania przyjęte w nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 12 marca 2022 roku wykraczają swym zakresem poza kryzys uchodźczy: „Czym innym jest wprowadzenie specprzepisów do tej sytuacji, którą mamy, a czym innym wprowadzanie bez konsultacji zmian, które zostaną w tej ustawie na wieki wieków i będą dotyczyć wszystkich innych sytuacji kryzysowych, na przykład powodzi. I na to nie możemy się zgodzić”²³. Krytyczne opinie były wyrażane nie tylko pod adresem sposobu nowelizacji ww. usta-

²¹ *Ibidem*, art. 7b, ust. 3.

²² Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022, poz. 583, z późn. zm.). Nadmienić należy, że prawo do wydawania poleceń z klauzulą natychmiastowej wykonalności zostało także przyznane wojewodom – wobec wszystkich organów administracji rządowej działających na obszarze województwa, państwowych osób prawnych, organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych oraz samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Polecenia te mogły być wydawane zarówno ustnie, pisemnie w formie adnotacji, telefonicznie, jak i za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub innych środków łączności. Wojewodowie zostali zobowiązani do niezwłocznego przekazywania informacji o wydanych poleceniach właściwego ministra. Mogli oni korzystać z tego uprawnienia do 31 maja 2022 roku. Zob. Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy..., art. 12 i 107. Po tym czasie wojewodowie zachowali prawo do wydawania poleceń na podstawie art. 25 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, mogą być one jednak wydawane jedynie wobec wszystkich organów administracji rządowej działających w województwie, a w sytuacjach nadzwyczajnych, do których od 3 grudnia 2010 roku zaliczane są sytuacje kryzysowe – także organów samorządu terytorialnego. Zob. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, art. 1 (Dz.U. 2011, nr 22, poz. 114). Zob. też: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, art. 25 (Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206).

²³ R. Hrobaczewski, *Przy okazji specustawy rząd wprowadził polecenia do ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, Prawo, <https://www.prawo.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023); I. Czerniak, *Obowiązki przedsiębiorstw – nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, WGO Legal, <http://www.wgolegal.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).

wy (uchwalenia tego aktu prawnego nie poprzedziła dyskusja na temat potrzeby, a także zasadności modyfikacji przepisów prawnych w tym zakresie), lecz także sprzeczności przyjętych rozwiązań z zasadą odpowiedniości. Dotychczas w przypadku sytuacji kryzysowych o zasięgu lokalnym do działania zobowiązany był wójt, burmistrz lub prezydent miasta, gdy był to zasięg ponadgminny – starosta, zaś w odniesieniu do sytuacji kryzysowych, które występowały na terytorium kilku powiatów – obowiązek zaangażowania w zarządzanie kryzysowe dotyczył wojewody. Po wejściu w życie nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym z marca 2022 roku uzyskał on uprawnienia do podejmowania działań z zakresu koordynacji, w tym wydawania poleceń, które podlegały rygorowi natychmiastowej wykonalności. Nawet gdyby powiat chciał zaskarżyć wydane przez niego decyzje administracyjne, musiały one zostać zrealizowane, zanim sąd rozpozna skargę na ich wydanie²⁴.

Pomimo powyższych zastrzeżeń ustawodawca, mając na celu zapewnienie sprawnej realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego – podjął działania ukierunkowane na rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wydawania poleceń. Wdrożenia tego rozwiązania nie przewidywano w *Rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców*²⁵ z 13 lipca 2022 roku. Propozycja jego uchwalenia została zaproponowana przez Komisję Nadzwyczajną do spraw deregulacji dopiero 15 września 2022 roku (decyzję o ponownym skierowaniu analizowanego projektu ustawy do wyżej wymienionej Komisji celem przedstawienia sprawozdania podjęto na 61 posiedzeniu Sejmu RP podczas drugiego jego czytania)²⁶. Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców została uchwalona 7 października 2022 roku. Rozszerzała ona katalog podmiotów uprawnionych do wydawania poleceń. Prawo do ich wydawania uzyskali ministrowie kierujący działami administracji rządowej (było ono przedmiotowo ograniczone do zakresu ich działania)²⁷.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców*, druk sejmowy 2479 z dn. 13 lipca 2022 roku, Sejm IX kadencji.

²⁶ *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji o rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców*, druk sejmowy nr 2584-A z dn. 15 września 2022 roku, Sejm IX kadencji.

²⁷ Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. 2022, poz. 2185).

Polecenia te mogły być wydawane: podległym im lub przez nich nadzorowanym organom administracji rządowej; podległym im lub przez nich nadzorowanym państwowym osobom prawnym oraz państwowym jednostkom organizacyjnym posiadającym osobowość prawną; oraz spółkom, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonywali: ministrowie wydający polecenie, państwowe osoby prawne lub państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną, które były podległe ministrowi wydającemu polecenie lub były przez niego nadzorowane, a także inne spółki, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonywał minister wydający polecenie²⁸. Odnotować należy, że zarówno cel wydania poleceń, jak i zakres przedmiotowy ich ograniczeń był analogiczny do poleceń wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów. Mogły one być wydawane przez ministra na podstawie umowy zawartej z podmiotem lub w drodze decyzji administracyjnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu (po uzyskaniu opinii Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, która to zobowiązana została do wyrażenia swojej opinii w tym zakresie niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni od dnia otrzymania projektu polecenia). Wydane w ten sposób polecenia były finansowane z części budżetowej, której dysponentem był ten minister. Ministrowie wydający polecenia mieli obowiązek niezwłocznego poinformowania o tym fakcie Prezesa Rady Ministrów²⁹.

Praktyka wydawania poleceń z mocą decyzji administracyjnej

Polecenia z mocą decyzji administracyjnej były instrumentem znanym i stosowanym w zarządzaniu kryzysowym jeszcze przed wybuchem wojny na Ukrainie. Nowelizacja ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁰ z 2010 roku poszerzyła rozumienie stanu nadzwyczajnego również o zakres pojęcia sytuacji kryzysowej. Tym samym instrument wydawania poleceń przez wojewodę został włączony do systemu zarządzania kryzysowego. Jest to rozwiązanie mające większe rygory prawne niż powyżej przedstawione prerogatywy Prezesa Rady Ministrów. Polecenie wojewody może dotyczyć tylko administracji publicznej, wymaga uzasadnienia i musi zostać podane do wiadomości opinii publicznej. Było ono wykorzystywane również po wybuchu wojny na Ukrainie – głównie w kontekście organizacji zakwaterowania i wy-

²⁸ *Ibidem*, art. 27.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o wojewodzie..., art. 1.

żywienia osób, które zostały zmuszone do opuszczenia Ukrainy w wyniku działań wojennych³¹. Jednakże, co istotne z punktu widzenia tematu artykułu, radykalną zmianę pragmatyki funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego stanowi możliwość wydawania poleceń przez Prezesa Rady Ministrów³². Dotyczy to bowiem szerokiego katalogu podmiotów (w tym przedsiębiorstw), a co najważniejsze, nie wymaga uzasadnienia ani podania do opinii publicznej. Tym samym ustalenie pełnego zakresu wydawanych poleceń w trybie przewidzianym przez ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa jest bez mała niemożliwe. Opierając się na kwerendzie internetowej, ustalono przykłady zastosowania tego instrumentu prawnego do regulacji kwestii z zakresu zarządzania kryzysowego po wybuchu wojny na Ukrainie. Zanim jednak zostaną one przedstawione, należy zwrócić uwagę na skalę możliwości wydawania poleceń. Odpowiedź podsekretarza stanu w KPRM Jarosława Wenderlicha na zapytanie poselskie dotyczące poleceń Prezesa Rady Ministrów wprowadzonych na podstawie regulacji antycovidowidowych³³ odślania skalę zjawiska. Tylko od marca do 5 września 2020 roku Prezes Rady Ministrów wydał 92 takie polecenia – 85 na wniosek wojewodów, 7 z własnej inicjatywy³⁴. Dotyczyły one przykładowo zrealizowania zakupów sprzętu medycznego przez trzy spółki Skarbu Państwa: KGHM, Lotos i Agencję Rozwoju Przemysłu, czy wykonywania testów covidowych³⁵. Najgłośniejszymi chyba poleceniami Prezesa Rady Ministrów wydanymi na podstawie „ustawy covidowej” były decyzje z 16 kwietnia 2020 roku dotyczące przygotowania wyborów prezyden-

³¹ Polecenie Wojewody Pomorskiego z dnia 17 marca 2022 o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z wybuchem wojny na terenie tego państwa, BZK-V.6333.194.2022, a także Polecenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w sprawie organizacji zakwaterowania i wyżywienia osób, które zostały zmuszone do opuszczenia Ukrainy w wyniku działań wojennych i którzy znaleźli się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od 24 lutego 2022 r. oraz uruchomienie systemu raportowania dotyczącego ilości i stopnia zajętości miejsc z obszaru powiatu, ZK-I.6331.4.12.2022.

³² Analogiczne uprawnienia przyznane zostały wojewodom jedynie na czas określony do 31 maja 2022 roku.

³³ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, art. 11, ust. 4 (Dz. U. 2023, poz. 185, 240).

³⁴ *Odpowiedź na zapytanie nr 886, w sprawie decyzji podjętych na mocy art. 11 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).

³⁵ *Ibidem*.

kich w formie korespondencyjnej przez Poczta Polską i Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych³⁶.

Przykładem wykorzystania poleceń Prezesa Rady Ministrów w zarządzaniu kryzysowym po wybuchu wojny na Ukrainie była kampania #StopRussiaNow. 22 marca 2022 roku wydał on polecenie Bankowi Gospodarstwa Krajowego dotyczące realizacji ww. kampanii billboardowej. Jej koszt oszacował na 22 mln zł³⁷. Celem kampanii miało być „budzenie sumień polityków Europy” – jak wyjaśnił Prezes Rady Ministrów³⁸. Akcja polegała na umieszczeniu banerów na platformach i przyczepach samochodowych i ulokowaniu ich w różnych miastach Europy Zachodniej. Fotografie przedstawiały obrazy wojenne z Ukrainy zestawione ze zdjęciami życia mieszkańców krajów zachodnich. Billboardy ulokowano m.in. przed Koloseum w Rzymie, a także w Berlinie³⁹.



Zdjęcie 1. Kampania #StopRussiaNow

Źródło: *Stop Russia Now. Polish Government launched billboard campaign*, TVP World, <https://tvpworld.com>, 25.02.2023 (25.02.2023).

³⁶ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, nr ewid. 79/2021/D/20/502/KAP, s. 6.

³⁷ *Ile kosztuje rządowa kampania #StopRussiaNow? Mamy odpowiedź*, TVN 24, <https://tvn24.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).

³⁸ *Rząd znowu atakuje plakatami. Poprzednie kampanie wzbudzały wiele kontrowersji*, Money.pl, <https://www.money.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).

³⁹ *Ibidem*.

Konsekwencję wykorzystania instrumentu prawnego polecenia do realizacji kampanii billboardowej stanowi poszerzenie rozumienia zarządzania kryzysowego w ogóle. Ustawowa definicja tego pojęcia⁴⁰, literatura przedmiotu⁴¹, a także zakres zagrożeń branych od uwagę w planach zarządzania kryzysowego⁴² wskazują na rozumienie zarządzania kryzysowego jako fizycznej ochrony ludzi mienia i środowiska. Kształtowanie świadomości społecznej bliżej wiąże się z pojęciem zarządzania ryzykiem katastrof⁴³.

Problem poszerzenia zakresu znaczeniowego zarządzania kryzysowego nie wystąpił natomiast w dwóch kolejnych przykładach wykorzystania instrumentu polecenia przez Prezesa Rady Ministrów. Oba przypadki dotyczyły zagrożeń w dostawach surowców energetycznych. W pierwszym przypadku Prezes Rady Ministrów wydał polecenie Polskiej Spółce Gazownictwa oraz PGNiG Obrót Detaliczny. Dotyczyło ono przywrócenia dostaw gazu dla mieszkańców gmin, w których działalności zaprzestała firma Novatek Green Energy, objęta sankcjami ze strony polskich władz. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez rzecznika rządu – Piotra Müllera, decyzja Prezesa Rady Ministrów została wydana na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym⁴⁴. Działania interwencyjne objęły 10 gmin: Cegłów, Kałuszyn, Lubień Kujawski, Lubowidz, Łeba, Mieścisko, Mrozy, Polanów, Zagórów, Żuromin. Znaczenie szersze terytorialnie, bowiem dotyczące całego kraju, miała kolejna decyzja Prezesa Rady Ministrów. 14 lipca 2022 roku na wniosek Ministerstwa Klimatu i Środowiska, PGE Paliwa oraz Węgłokoks zostały zobowiązane decyzją Prezesa Rady Ministrów do zakupu i sprowadzenia do Polski łącznie 4,5 mln ton węgla⁴⁵. Jak donoszą agencje prasowe, „W piśmie zaznaczono, że gdyby spółki odmówiły zawarcia umów dotyczących zakupu węgla, decyzja Prezesa Rady Ministrów stanie się «natychmiast wymagalna». W decyzji powołano się na przepisy

⁴⁰ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym..., art. 2.

⁴¹ C. Bravo-Laguna, *Transboundary crisis management under the volcano: The case of the Icelandic ash cloud*, „Journal of Contingencies and Crisis Management”, 2021, nr 29, s. 77; G. Wilk-Jakubowski, R. Harabin, S. Ivanov, *Robotics in crisis management: A review*, „Technology in Society”, 2022, nr 68, s. 3.

⁴² R. Harabin, *op.cit.*, s. 50.

⁴³ R. Mechler, *Reviewing estimates of the economic efficiency of disaster risk management: Opportunities and limitations of using risk-based cost-benefit analysis*, „Natural Hazards”, 2016, nr 81, s. 2122.

⁴⁴ PGNiG zastąpi Rosjan. Jest już decyzja premiera, Rzeczpospolita, <https://rp.pl/25.02.2023> (25.02.2023).

⁴⁵ Węgiel pilnie potrzebny. Premier wydał polecenie sprowadzenia do Polski 4,5 mln ton surowca, Forsal, <https://forsal.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).

ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 r.”⁴⁶. Oba przypadki jasno wskazują na fakt wykorzystywania poleceń przez Prezesa Rady Ministrów w zarządzaniu kryzysowym. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że z racji braku konieczności upublicznienia tego typu decyzji można jedynie wskazywać tendencje w rozwoju systemu zarządzania kryzysowego. Nie da się natomiast wskazać, jak powszechna jest to praktyka.

Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonych badań możliwe stało się udzielenie odpowiedzi na sformułowane we wstępie do niniejszego artykułu pytanie badawcze. Ustalono, że agresja Rosji na Ukrainę spowodowała przemiany polskiego systemu zarządzania kryzysowego. Wobec powyższego potwierdzona została sformułowana we wstępie teza. Ustalono, że po uchwaleniu aktu prawnego konstytuującego system zarządzania kryzysowego w Polsce, jakim była Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, do 2023 roku aż 27 razy wprowadzano zmiany w wyżej wymienionym akcie prawnym, z czego 2 z nowelizacji ukierunkowanych na udoskonalenie systemu zarządzania kryzysowego dokonano w odpowiedzi na kryzys uchodźczy wywołany inwazją Rosji na Ukrainę z 24 lutego 2022 roku. Były to: 1) Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz 2) Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców. W toku badań stwierdzono, że o ile pierwszy z wymienionych aktów prawnych uprawnił Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodów (do 31 maja 2022 roku) do wydawania w czasie sytuacji kryzysowych poleceń mających klauzulę natychmiastowego wykonania dla szerokiego kręgu podmiotów, o tyle drugi z nich – rozszerzył to prawo na ministrów kierujących działami administracji rządowej (było ono jednak przedmiotowo ograniczone do zakresu ich działania). Ustalono także, że w okresie do 25 lutego 2023 z uprawnień tych korzystał zarówno Prezes Rady Ministrów (co najmniej trzykrotnie), jak i wojewodowie (przykład może stanowić polecenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego zobowiązujące starostów powiatów województwa warmińsko-mazurskiego do organizacji zakwaterowania i wyżywienia osób, które zostały zmuszone do opuszczenia Ukrainy w wyniku działań wojennych

⁴⁶ Premier nakazał państwowym spółkom pilne zakupy węgla, CIRE, <https://www.cire.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).

i którzy znaleźli się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od 24 lutego 2022 r. oraz uruchomienie systemu raportowania dotyczącego ilości i stopnia zajętości miejsc z obszaru powiatu). Stwierdzono, że nie jest możliwe określenie skali wykorzystania powyższego narzędzia, a także zakresu przedmiotowego wydanych poleceń, gdyż nie wymagają one podania ich do wiadomości publicznej. Wdrożenie powyższego rozwiązania stanowi radykalną zmianę pragmatyki funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego. W wyniku jego zastosowania nastąpiło bowiem poszerzenie zakresu znaczeniowego zarządzania kryzysowego w ogóle – nie ogranicza się ono już do fizycznej ochrony ludzi i środowiska, lecz obejmuje również kształtowanie świadomości społecznej, które to bliżej wiąże się z pojęciem zarządzania ryzykiem katastrof.

Ustalono również wąski zakres przykładów wykorzystania przez Prezesa Rady Ministrów instrumentu polecenia z mocą decyzji administracyjnej, wydawanego na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Z całą pewnością zostało ono wykorzystane w przypadku uruchomienia kampanii #StopRussiaNow, wydania poleceń spółkom: Polskiej Spółce Gazownictwa, PGNiG, PGE Paliwa oraz Węglkokoks. Biorąc pod uwagę tendencje aktywności Prezesa Rady Ministrów zakresie wydawania poleceń na podstawie przepisów antycovidowych (wydanie 92 poleceń), należy spodziewać się, że przedstawiona praktyka może mieć dużo szerszy – niż wskazany – zakres.

Podkreślić należy, że uchwalenie powyższych zmian nie zakończyło reformy systemu zarządzania kryzysowego. W wykazie prac legislacyjnych pojawił się bowiem projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, który przewiduje wprowadzenie gruntownych zmian w systemie zarządzania kryzysowego w Polsce. Z uwagi na fakt, że projekt ten nie był przygotowywany w odpowiedzi na wybuch wojny na Ukrainie – nie został on objęty analizą w niniejszym artykule. W chwili wieńczenia pisania niniejszego rozdziału nie jest wiadome, czy rzeczony projekt uzyska poparcie sejmowej większości (do projektu zgłoszonych zostało ponad 500 uwag, trudno przewidzieć, czy, a jeśli tak, to które z nich zostaną uwzględnione w toku prac legislacyjnych). Nie ulega jednak wątpliwości, że z uwagi na wzrastającą dynamikę rozwoju sytuacji kryzysowych, system ten w nieodległej przyszłości poddawany będzie dalszym przekształceniom.

Bibliografia

- Bac M., *Zarządzanie kryzysowe w organizacjach w kontekście polskiego ustawodawstwa*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie”, 2009, nr 1.

- Bąk T., *Zarządzanie kryzysowe w przypadku zamachu terrorystycznego*, „Zeszyty Naukowe – Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych we Wrocławiu”, 2010, R. 42, nr 3.
- Białek A., *Zarządzanie kryzysowe w prawie polskim* [w:] *Prawne, ekonomiczne i polityczne aspekty bezpieczeństwa w Europie: bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo narodowe, zarządzanie kryzysowe*, red. R. Harabin, P. Ramiączek, G. Wilk-Jakubowski, Warszawa–Łódź 2018.
- Bravo-Laguna C., *Transboundary crisis management under the volcano: The case of the Icelandic ash cloud*, “Journal of Contingencies and Crisis Management”, 2021, nr 29.
- Brzeziński M., *Sytuacja kryzysowa w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, „e-Politikon”, 2013, nr 6.
- Czerniak I., *Obowiązki przedsiębiorstw – nowelizacja ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, WGO Legal, <http://www.wgolegal.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Dodatkowe sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji o rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2584-A z dn. 15 września 2022 roku, Sejm IX kadencji.
- Dorzecze Wisły. Monografia powodzi lipiec 1997*, red. J. Grela, H. Słota, J. Zieliński, Warszawa 1999.
- Działania rządu i parlamentu po 1997 r. w sferze ochrony przeciwpowodziowej*, „Opinie i ekspertyzy”, 2010, nr 132.
- Harabin R., *Functional-Pragmatic Theory of Crisis Management – Organizational and Financial Aspects. Polish Casus in Territorial Implementation*, Łódź–Warszawa 2021.
- Hrobaczewski R., *Przy okazji specustawy rząd wprowadził polecenia do ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, Prawo, <https://www.prawo.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Ile kosztuje rządowa kampania #StopRussiaNow? Mamy odpowiedź*, TVN 24, <https://tvn24.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Kańduła S., Przybylska J., *Zarządzanie kryzysowe w gminach w reakcji na pierwszą falę pandemii COVID-19* [w:] *Finanse: wielowymiarowość procesów i perspektywy rozwoju*, red. S. Franek, Poznań 2022.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Mechler R., *Reviewing estimates of the economic efficiency of disaster risk management: Opportunities and limitations of using risk-based cost–benefit analysis*, “Natural Hazards”, 2016, nr 81.
- Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, nr ewid. 79/2021/D/20/502/KAP.
- Odpowiedź na zapytanie nr 886, w sprawie decyzji podjętych na mocy art. 11 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Okulska P., *Zarządzanie kryzysowe w czasie pandemii w gminie Słupca* [w:] *Bezpieczeństwo na co dzień, zarządzanie w codzienności*, red. K. Górecka, S. Niedźwiecki, Poznań 2021.
- Olejarz T., *Zarządzanie kryzysowe w przypadku wystąpienia powodzi – aspekt praktyczny*, Rzeszów 2017.

- PGNiG zastąpi Rosjan. Jest już decyzja premiera, Rzeczpospolita, <https://rp.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Polecenie Wojewody Pomorskiego z dnia 17 marca 2022 o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z wybuchem wojny na terenie tego państwa, BZK-V.6333.194.2022.
- Polecenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w sprawie organizacji zakwaterowania i wyżywienia osób które zostały zmuszone do opuszczenia Ukrainy w wyniku działań wojennych i którzy znaleźli się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od 24 lutego 2022 r. oraz uruchomienie systemu raportowania dotyczącego ilości i stopnia zajętości miejsc z obszaru powiatu, ZK-I.6331.4.12.2022.
- Poselski projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym, druk sejmowy nr 2953 z dn. 30 kwietnia 2004 roku, Sejm IV kadencji.
- Poselski projekt ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym, druk sejmowy nr 805 z dn. 23 marca 2006 roku, Sejm V kadencji.
- Premier nakazał państwowym spółkom pilne zakupy węgla, CIRE, <https://www.cire.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Protasowicki I., *Zarządzanie kryzysowe w przypadku wystąpienia powodzi – aspekt praktyczny*, „Zeszyty Naukowe – Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie”, 2017, t. 15, z. 3.
- Ramsay G., *A quarter of Ukrainians have fled their homes. Here's where they've gone*, CNN, <https://cnn.com>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Riegert D., *Powodzie historyczne w Polsce [w:] Doraźne metody ochrony stosowane podczas powodzi ze szczególnym uwzględnieniem rękawów przeciwpowodziowych*, red. D. Riegert [i in.], Józefów 2012.
- Rząd znowu atakuje plakatami. Poprzednie kampanie wzbudzały wiele kontrowersji, Money.pl, <https://www.money.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Rządowy projekt ustawy o gotowości cywilnej i cywilnym zarządzaniu kryzysowym w czasie pokoju, druk sejmowy nr 1861 z dn. 18 kwietnia 2000 roku, Sejm III kadencji.
- Rządowy projekt ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, druk 2069 z dn. 7 marca 2022 roku, Sejm IX kadencji.
- Rządowy projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym, druk sejmowy nr 770 z dn. 27 czerwca 2006 roku, Sejm V kadencji.
- Rządowy projekt ustawy o zarządzaniu kryzysowym, druk sejmowy nr 3973 z dn. 26 kwietnia 2005 roku, Sejm IV kadencji.
- Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2479 z dn. 13 lipca 2022 roku, Sejm IX kadencji.
- Straż Graniczna, Twitter, <https://twitter.com>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2022, poz. 583, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2009, nr 131, poz. 1076).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, (Dz. U. 2023, poz. 185, 240).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewódzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 85, poz. 716).

- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 nr 22 poz. 114).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 11, poz. 59, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. 2022, poz. 2185).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm.).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*, druk sejmowy nr 2069-uzas. z dn. 7 marca 2022 r., Sejm IX kadencji.
- Węgiel pilnie potrzebny. Premier wydał polecenie sprowadzenia do Polski 4,5 mln ton surowca*, Forsal, <https://forsal.pl>, 25.02.2023 (25.02.2023).
- Wilk-Jakubowski G., *Normative Dimension of Crisis Management System in the Third Polish Republic of Poland in an International Context – Organizational and Economic Aspects*, Łódź–Warszawa 2019.
- Wilk-Jakubowski G., Harabin R., Ivanov S., *Robotics in crisis management: A review*, “Technology in Society”, 2022, nr 68.
- Wilk-Jakubowski G. [i in.], *Preparation of the Police in the Field of Counter-terrorism in Opinions of the Independent Counter-terrorist Sub-division of the Regional Police Headquarters in Cracow*, “Slovak Journal of Political Sciences”, 2022, nr 22.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. (Dz.U. 2009, nr 65, poz. 553).
- Zarządzanie kryzysowe – ochrona przed powodzią*, red. W. Czamary, A. Dubicki, M. Wiatkowski, Opole 2008.

Transformations of the Crisis Management in Poland in the Face of War in Ukraine

Abstract

The purpose of the article is to analyze the transformations of the crisis management system, which were introduced in the wake of the refugee crisis as a consequence of the outbreak of the Russian-Ukrainian war in 2022. Legal acts modifying the above-mentioned system will be analyzed. The new legal solution of orders issued by the Prime Minister, ministers, as well as governors will be presented. Then examples of their use to ensure efficient implementation of crisis management tasks will be presented. The article takes into account the legal status as of February 25, 2023.

Keywords: crisis management system, war in Ukraine, refugee crisis

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Teksty należy nadsyłać w formie elektronicznej (w formacie *.doc, *.docx lub *.rtf). Do tekstu należy dołączyć w formie skanu pisemne oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że nie uczestniczy ona aktualnie w innym postępowaniu wydawniczym, jak również oświadczenie o niewystępowaniu konfliktu interesów. Natomiast po przyjęciu artykułu do druku autor podpisuje umowę o wykonanie utworu i przeniesienie autorskich praw majątkowych.

W wersji elektronicznej należy ponadto umieścić:

- adres do korespondencji oraz informacje o autorze (stopień / tytuł naukowy, zajmowane stanowisko oraz miejsce pracy).
- streszczenie oraz od 3 do 5 słów kluczowych w językach polskim i angielskim oraz tłumaczenie tytułu w języku angielskim.

Redakcja „Polityki i Społeczeństwa” informuje, iż w celu przeciwdziałania zjawiskom określanym jako *ghostwriting* i *guest authorship* wprowadzono odpowiednie procedury związane z zaporą *ghostwriting*. *Ghostwriting* oraz *guest authorship* są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z *ghostwriting* mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji. Z *guest authorship* (*honorary authorship*) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest wymieniany jako autor (ew. współautor) publikacji.

Ponadto Redakcja „Polityki i Społeczeństwa” będzie dokumentować wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamanie i naruszanie zasad etyki obowiązujących w nauce. Dlatego też Redakcja „Polityki i Społeczeństwa” wymaga od Autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest Autorem koncepcji, założeń, metod itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi również odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Autorzy w terminie 2 tygodni od wpłynięcia tekstu są informowani o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na poważne uchybienia formalne, bądź wyraźny, rażąco niski poziom naukowy. W przypadku niewielkich uchybień artykuł jest zwracany autorowi w celu dostosowania do wymogów redakcyjnych.

Następnie każda praca (po usunięciu personaliów autora) jest opiniowana przez jednego z Redaktorów „Polityki i Społeczeństwa”. Po uzyskaniu pozytywnej opinii tekst zostaje przesłany do dwóch recenzentów zewnętrznych. W przypadku uzyskania dwu recenzji pozytywnych tekst zostaje zakwalifikowany do druku. W przypadku uzyskania jednej recenzji negatywnej Redaktor Naczelny kieruje tekst do dodatkowego recenzenta zewnętrznego. W przypadku uzyskania dwu recenzji negatywnych tekst zostaje odrzucony. W ciągu 3 miesięcy autor otrzymuje recenzje nadesłanego tekstu (po usunięciu personaliów recenzentów) oraz informację w sprawie dalszego postępowania publikacyjnego.

W przypadku sprofilowania tematycznego numerów „Polityki i Społeczeństwa” zakwalifikowany tekst zostaje opublikowany zgodnie z jego merytoryczną treścią.

Redakcja „Polityki i Społeczeństwa” przyjmuje teksty w sposób ciągły.

Redakcja nie zwraca tekstów oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.

Adres poczty elektronicznej: polispol@univ.rzeszow.pl

Adres strony internetowej: <https://journals.ur.edu.pl/polispol/>

Wskazówki techniczne:

- artykuł, raport z badań lub komunikat powinien liczyć do 30 000 znaków (ze spacjami), włączając streszczenia, tekst właściwy, tabele i wykresy oraz przypisy. Recenzja, glosa, opinia – do 15 000 znaków. Sprawozdanie, nota, powinny zawierać do 10 000 znaków;
- w artykule należy wyodrębnić części: 1) **wstęp**, 2) **część właściwą**, podzieloną przynajmniej na 2 części (śródrozdziały) oraz 3) **zakończenie** i oznaczyć je nienumerowanymi śródtytułami. We wstępie należy przyjąć hipotezę/tezę, wskazać zastosowaną metodę(y) badań oraz scharakteryzować pokrótce wykorzystane źródła. Zakończenie powinno zawierać wnioski końcowe i odniesienie do przyjętych we wstępie założeń;
- artykuł naukowy powinien zawierać streszczenia w języku polskim i angielskim oraz od 3 do 5 słów kluczowych w językach polskim i angielskim wraz z tłumaczeniem tytułu w języku angielskim;

- abstrakt (od 500 do 1000 znaków) w sposób syntetyczny i klarowny powinien wskazywać cele, metody analizy oraz główne wnioski, eksponując wartość dodaną dla podjętej problematyki;
- czcionka 12 pkt (Times New Roman);
- interlinia 1,5;
- marginesy standardowe – 2,5 cm;
- prosimy nie formatować tekstu (dopuszczalne jest stosowanie wyróżnień poprzez pogrubienie);
- stosujemy przypisy dolne wg schematu:
- ✓ wydawnictwa zwarte – inicjał imienia i nazwisko(a) autora(ów), *tytuł kursywą*, miejsce i rok wydania, strony, np.:
gdy jest 1 autor:
 S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 34.
gdy jest 2–3 autorów:
 M. Delong, K. Żarna, *Republika Słowacka i Rzeczpospolita Polska na drodze do Unii Europejskiej*, Rzeszów 2013, s. 57.
 T. Koziello, P. Maj, A. Pięta-Szawara, *Perspektywy badawcze i dylematy teorii polityki*, Rzeszów 2014, s. 41.
gdy jest 4 i więcej autorów: wówczas wymieniamy pierwszego z autorów i w nawiasie piszemy [i in.]:
 B. Wróblewski [i in.], *Współczesna polityka zagraniczna wybranych państw. Szanse i zagrożenia*, Rzeszów 2021, s. 22.
- ✓ rozdział w monografii zbiorowej: inicjał imienia i nazwisko(a) autora(ów), *tytuł rozdziału kursywą* [w:] *tytuł monografii kursywą*, red. inicjał imienia i nazwisko(a) redaktora(ów), miejsce i rok wydania, strony, np.:
 G. Bonusiak, *Przemiany w polityce Królestwa Szwecji wobec imigrantów w dobie „kryzysu uchodźczego”* [w:] *Współczesna polityka bezpieczeństwa. Aspekty polityczne, gospodarcze i militarne*, red. M. Delong, M. Malczyńska-Biały, t. 2, Rzeszów 2018, s. 271.
 T. Koziello, P. Maj, W. Paruch, *Wprowadzenie – refleksje o przeustrzeni publicznej* [w:] *Adaptacja – reforma – stabilizacja. Przeustrzeń publiczna we współczesnych systemach politycznych*, red. T. Koziello, P. Maj, W. Paruch, Rzeszów 2010, s. 8–9.
- ✓ artykuł w czasopiśmie: inicjał imienia i nazwisko(a) autora(ów), *tytuł artykułu kursywą*, tytuł czasopisma w cudzysłowie, rok wydania, numer, strony, np.:
 M. Malczyńska-Biały, *Konsumeryzm w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2012, nr 10, s. 102.

- ✓ akt normatywny: pełna nazwa dokumentu, artykuł – jeśli jest potrzebny (w nawiasie miejsce publikacji, rok publikacji, numer, pozycja), np.:
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, art. 3 (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553).
Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lutego 2021 r. o nadaniu odznaczeń (M.P. 2021, poz. 441).
- ✓ źródła bez oznaczonego autora – *nazwa/tytuł*, miejsce i rok wydania, i w razie potrzeby nr strony, np.:
Sprawozdanie stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu RP IX kadencji, 20 stycznia 2021 r., Warszawa 2021, s. 48.
Bilans nastrojów społecznych w pierwszym kwartale. Komunikat badań CBOS, Warszawa 2021, s. 4.
- ✓ materiały internetowe: inicjał imienia i nazwisko(a) autora(ów) – jeśli są podane, *tytuł materiału*, nazwa portalu internetowego, adres portalu internetowego, data publikacji (w nawiasie: data odczytu), np.:
K.A. Kowalczyk, *Po co liposukcja ozdrowieńcowi*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 14.05.2021 (14.05.2021).
 - powtórzenia:
- ✓ gdy dwa kolejne przypisy odnoszą się do tej samej publikacji:
przypis 1: D. Szczepański, *Unia Wolności. Założenia programowe i działalność (1994–2005)*, Rzeszów 2013, s. 35.
przypis 2: *Ibidem*, s. 45.
- ✓ gdy ponownie przywoływana jest tylko 1 publikacja tego samego autora, ale nie w kolejnych przypisach:
przypis 1: K. Żarna, *Hitler, Henlein, Karmasin. Mniejszość niemiecka na Słowacji w polityce III Rzeszy (1933–1939)*, Przemysł 2009, s. 56.
przypis 10: K. Żarna, *op. cit.*, s. 76.
- ✓ gdy w dwóch kolejnych przypisach przywołuje się tego samego autora, ale inną jego publikację, stosujemy zwroty: *idem* (dla mężczyzn) i *eadem* (dla kobiet):
przypis 1: H. Cimek, *Elity polityczne ruchu ludowego w II Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2013, s. 110.
przypis 2: *Idem*, *Elity ruchu ludowego w Polsce w latach 1944–1949*, Rzeszów 2016, s. 37.
- ✓ gdy ponownie powoływana jest jedna z kilku publikacji danego autora:
przypis 1: A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2016, s. 120.

przypis 4: A. Pawłowska, *Władza. Elity. Biurokracja: Studium z socjologii polityki*, Lublin 1998, s. 68.

przypis 10: A. Pawłowska, *Samorząd...*, s. 110.

Sporządzanie bibliografii:

- bibliografię sporządzamy alfabetycznie, bez podziału na źródła i literaturę naukową;
- należy podać identyfikator DOI (jeśli publikacja go zawiera) lub adres strony internetowej (jeśli materiał został pobrany z internetu);
- wydawnictwa zwarte: nazwisko(a) i inicjał imienia autora(ów), *tytuł publikacji*, miejsce i rok wydania, np.:
Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- rozdział w monografii zbiorowej: nazwisko(a) i inicjał imienia autora(ów), *tytuł rozdziału kursywą* [w:] *tytuł monografii kursywą*, red. inicjał imienia i nazwisko(a) redaktora(ów), miejsce i rok wydania, zakres stron, np.:
Bonusiak G., *Przemiany w polityce Królestwa Szwecji wobec imigrantów w dobie „kryzysu uchodźczego”* [w:] *Współczesna polityka bezpieczeństwa. Aspekty polityczne, gospodarcze i militarne*, red. M. Delong, M. Malczyńska-Biały, t. 2, Rzeszów 2018, s. 270–280.
- artykuł w czasopiśmie: nazwisko(a) autora(ów) i inicjał imienia, *tytuł artykułu kursywą*, tytuł czasopisma w cudzysłowie, rok wydania, numer, zakres stron, np.:
Malczyńska-Biały M., *Konsumeryzm w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2012, nr 10, s. 100–108.
- akt normatywny: pełna nazwa dokumentu (w nawiasie miejsce publikacji, rok publikacji, numer, pozycja), np.:
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553).
- źródła bez oznaczonego autora – *nazwa/tytuł*, miejsce i rok wydania, np.:
Sprawozdanie stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu RP IX kadencji, 20 stycznia 2021 r., Warszawa 2021.
- materiały internetowe: nazwisko(a) autora(ów) i inicjał imienia – jeśli są podane, *tytuł materiału*, nazwa portalu internetowego, adres portalu internetowego, data publikacji (w nawiasie: data odczytu), np.:
Kowalczyk K.A., *Po co liposukcja ozdrowieńcowi*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 14.05.2021 (14.05.2021).

Struktura artykułu:

1. Imię i nazwisko Autora artykułu (czcionka 12, pogrubiona) – przy nazwisku Autora trzeba zrobić przypis, w którym należy podać jego afiliację (podstawowa jednostka pracy i uczelnia) wraz z adresem pocztowym jednostki, adres e-mail Autora oraz numer ORCID.
2. Tytuł artykułu (czcionka 14, duże litery, pogrubiony, wyśrodkowany).
3. Streszczenie po polsku.
4. Słowa kluczowe po polsku.
5. Wstęp (słowo „Wstęp” – czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
6. Część zasadnicza (tytuły śródrozdziałów – czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
7. Zakończenie (słowo „Zakończenie” – czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
8. Bibliografia (słowo „Bibliografia” – czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
9. Tytuł artykułu w języku angielskim (czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
10. Streszczenie w języku angielskim.
Słowa kluczowe w języku angielskim.