

POLITYKA I SPOŁECZEŃSTWO

**STUDIES IN POLITICS
AND SOCIETY**

**KWARTALNIK
NR 2(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, Bratislava
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 Koziełło (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),
Jolanta Itrich-Drabarek (administracja publiczna, samorząd terytorialny),
Zbigniew Czachór (integracja europejska), Michał Strzelecki (myśl polityczna),
Arkadiusz Indrasczyk (stosunki międzynarodowe),
Grzegorz Radomski (filozofia polityki, socjologia polityki),
Krzysztof Koźbiał (polityka transgraniczna)

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

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons
(CC BY-NC-ND 4.0 International)



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. Pigoń 6, 35-310 Rzeszów, tel.: +48 (17) 872 13 69
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <https://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 21; ark. druk. 21,75, zlec. red. 24/2024

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

ANDRZEJ BONUSIAK	
„Nowy Dziennik” a polskie dążenia do Sojuszu Północnoatlantyckiego (1990–1999)	5
HENRYK ĆWIEK	
„My w Polsce nie znamy pojęcia pokoju za wszelką cenę”. Dyplomacja i wywiad w okresie zbliżającej się wojny	22
ANETA DAWIDOWICZ	
Prezydent i rząd w myśli politycznej Narodowej Demokracji (do 1939 roku).....	40
JACEK DWORZECKI, IZABELA SZKURLAT	
Specjalna ochrona świadka w Republice Czeskiej. Zarys problematyki	55
JULIA ANNA GAWĘCKA	
Geoinżynieria klimatu w dyskursie naukowym – wyzwanie czy zagrożenie współczesnego świata	74
MONIKA KLIMOWICZ, MAŁGORZATA MICHALEWSKA-PAWLAK	
Pozaprawne uwarunkowania partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce. Przegląd literatury	92
TOMASZ KOZIEŁŁO	
Główne zasady bezpieczeństwa zdrowotnego Polski w koncepcjach politycznych polskich rządów w XXI wieku	108
PAWEŁ KUCA	
E-wydania jako nieudana recepta na kryzys regionalnej prasy drukowanej w Polsce w drugiej dekadzie XXI wieku	120
ALEKSANDRA KUCZYŃSKA-ZONIK	
National minorities in the Baltic states as a societal security category	132
MAGDALENA LESIŃSKA-STASZCZUK	
Prawa kobiet w parlamentarnej kampanii wyborczej w Polsce w 2023 roku	145
EUGENIUSZ MOCZUK, DOMINIK BORATYN	
Postrzeganie bezpieczeństwa lokalnego przez mieszkańców województwa podkarpackiego – wyniki badań empirycznych w 2023 roku	158
DOMINIKA NOWAK	
System ochrony granicy państwowej a sytuacja na granicy polsko-białoruskiej – zarys problematyki	174

MARIUSZ PALAK	
Przemiany przestrzeni społecznej w mieście na przykładzie nazw ulic Rzeszowa.....	189
ANDRZEJ PIECZYWOK	
Edukacja obronna i jej efekty na przykładzie zachowań ludności cywilnej. Doświadczenia i wnioski z wojny na Ukrainie	202
IGOR POGONOWSKI	
Perspektywa zabezpieczenia emerytalnego osób aktywnych zawodowo	218
TOMASZ SKRZYŃSKI	
Legal and organizational aspects of countering threats to the EU's critical infrastructure after the 24th of February 2022	231
KRYSTIAN TUCZYŃSKI	
<i>Phishing</i> w szkolnictwie wyższym: wyzwania i strategie zapobiegawcze w społeczności akademickiej w kontekście zastosowania <i>e-learningu</i>	247
MAŁGORZATA WAKSMUNDZKA-SZAREK, PIOTR ZALEWSKI	
Ryzyko handlu ludźmi w sytuacji kryzysu uchodźczego na pograniczu województwa podkarpackiego – wybrane problemy	257
TOMASZ WARCHOŁ	
Rola edukacji pozaformalnej w kształtowaniu bezpieczeństwa cyfrowego uczniów szkół podstawowych	273
MARTYNA WIELEWSKA-BAKA, TOMASZ BESTA	
Nawiązania do polskiego kryzysu demokracji w izraelskich mediach (wokół pytań o wspólne doświadczenia i wzajemne wyobrażenia)	283
MACIEJ WOJTACKI	
Zasady ustrojowe i prawa zasadnicze państw w polskiej myśli polityczno-prawnej w dobie II Rzeczypospolitej	299
ROBERT ZAPART	
Kościół oraz związki wyznaniowe wobec wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa – problemy badawcze	316

RECENZJE

MIROSŁAW LAKOMY	
Katarzyna Drąg, <i>Lwowskie korzenie polskiego dziennikarstwa. Studia nad profesjonalizacją zawodu na przełomie wieków (1848–1914)</i> , Wydawnictwo Petrus, Kraków 2021, 512 ss.	332
Informacje dla autorów	342

Andrzej Bonusiak*

„NOWY DZIENNIK” A POLSKIE DĄŻENIA DO SOJUSZU PÓŁNOCNOATLANTYCKIEGO (1990–1999)

Streszczenie

Prezentowany artykuł ma za zadanie przedstawić, w jaki sposób zmieniało się podejście „Nowego Dziennika” do problematyki poszerzenia NATO o państwa Europy Środkowo-Wschodniej. W tym celu przeprowadzona została analiza zawartości tematycznej czasopisma z lat 1990–1999. Umożliwiło to ustalenie, jakie czynniki warunkowały przeobrażenia w sposobie prezentowania przez dziennik omawianych treści. Stwierdzono, że wyraźnie wyodrębnić można kilka okresów narracyjnych – pierwszy przypadający na okres rozpadania się systemu państw ludowo-demokratycznych; kolejny, w którym nowo powstałe władze starały się wypracowywać nowe koncepcje bezpieczeństwa międzynarodowego; trzeci – kiedy jasne stało się, że pomimo oczekiwań Rosja podąży własną drogą, co spowodowało, że ugruntowaniu uległo przekonanie o konieczności włączenia Polski i państw Europy Środkowo-Wschodniej do NATO. Wreszcie ostatni, w którym walczono o ratyfikację podjętych decyzji przez poszczególne rządy sojusznicze. Na podstawie przedstawionej analizy stwierdzono, że omawiane czasopismo odegrało znaczną rolę w popularyzowaniu tej idei i lobbowaniu za nią w środowisku polonijnym w USA, a co za tym idzie – również amerykańskim.

Słowa kluczowe: „Nowy Dziennik”, Polska, NATO, stosunki międzynarodowe, lata 90. XX w.

Wstęp

Media bowiem nie tylko odzwierciedlają świadomość społeczną, ale i same aktywnie ją kształtują, kontrolują i strukturyzują. Rozległość i natężenie danych tematów odbiorcy odczytują jako informację samą w sobie, co ma szczególnie znaczenie w sferze politycznej¹.

Nie ulega wątpliwości, że po II wojnie światowej media polskie działające za granicą odgrywały ogromną rolę. Wpływały zarówno na

* Uniwersytet Rzeszowski; e-mail: abonusiak@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-3859-4521.

¹ S. Michalczuk, *Komunikowanie polityczne. Teoretyczne aspekty procesu*, Katowice 2005, s. 99.

środowisko polonijne, jak i na Polaków w kraju. Były często jedynym dostępnym źródłem prawdziwej informacji, a także miejscem, w którym polscy dziennikarze i politycy niemogący znaleźć sobie miejsca w ówczesnej Polsce mogli publikować swoje przemyślenia.

Powstały na początku lat 70. XX w. nowojorski „Nowy Dziennik” był kontynuatorem ważnego opiniotwórczego tytułu wydawanego przez środowisko polskie w USA, nowojorskiego „Nowego Świata”. Czasopismo to, wychodzące pod redakcją Tadeusza Sztylba, starało się reprezentować zarówno interesy „starej Polonii”, jak i nowo przybyłych „nieprzejeđnanych”, próbując zachowywać obiektywizm i wyważenie. Po śmierci T. Sztylba (1959) pismo stopniowo popadało w coraz większe kłopoty, aż wreszcie upadło (1970)². Niemniej było miejscem, w którym publikowało wielu znanych później polskich dziennikarzy. Wśród nich byli m.in. przedstawiciele emigracji żołnierskiej po II wojnie światowej – Zygmunt Nagurski, Jan Karski czy Bolesław Wierzbiański, do których następnie dołączyło dziesiątki innych autorów, dziś powszechnie znanych ze swoich zasług³. Ich podstawowym celem było tworzenie świadomego odbiorcy, rozumiejącego świat polityki i widzącego potrzebę budowania jednolitego środowiska polonijnego, niepodzielonego wewnętrznie na rywalizujące ze sobą grupy.

Po upadku „Nowego Świata” B. Wierzbiański rzucił myśl budowy nowego czasopisma, które bazowałoby na wypracowanych już (niejako odziedziczonych) zasadach i współpracownikach, a jednocześnie pełniłoby rolę inspiratora dla budowania w Nowym Jorku, a następnie szerzej – w USA – ośrodka niepodległościowej myśli polskiej⁴. Przyjęta przez redakcję zasada programowa mówiła: „Dziennik nie będzie organem jakiegokolwiek partii ideowo-politycznej, jakiegokolwiek organizacji czy też zrzeszenia polsko-amerykańskiego bądź to społecznego, politycznego, zawodowego, bądź ekonomicznego. Jego zadaniem ma być przekazywanie prawdziwych, rzetelnie sprawdzonych informacji, słuzenie Polsce w jej walce o niepodległość i demokrację oraz słuzenie polskiej grupie etnicznej w Ameryce”⁵. Cel ten realizowany był w praktyce wy-

² W. Piątkowska-Stepaniak, *Idea i rola nowojorskiej prasy polonijnej* [w:] *Polonijny Nowy Jork*, red. D. Piątkowska, Nowy Jork–Opole 2010, s. 81; *eadem*, „Nowy Dziennik” w *Nowym Świecie. Pismo i jego rola polityczna*, Nowy Jork–Opole 2000, s. 51, 54–62.

³ Wśród nich znajdowali się m.in.: Z. Bau, R. Mossin, S. Koper, S. Gacki, M.M. Feldhuzen, T. Siuta. Zob. W. Piątkowska-Stepaniak, *Idea i rola...*, s. 86–87; szerzej zob. w specjalnie przygotowanym *Słowniczku Biograficznym Dziennikarzy i współpracowników „Nowego Dziennika”*: W. Piątkowska-Stepaniak, „Nowy Dziennik”..., s. 439–468.

⁴ W. Piątkowska-Stepaniak, *Idea i rola...*, s. 88.

⁵ *Eadem*, „Nowy Dziennik”..., s. 63.

dawniczej. Redakcja otwarta była na współpracę nie tylko ze sprawdzonymi dziennikarzami polonijnymi, ale także stanowiącymi stopniowo rosnącą grupę przybyszami z Polski, w tym również z fali solidarnościowej. Niezależnie od tego w „Dzienniku” wypowiadali się politycy zarówno wywodzący się ze środowisk polonijnych, jak i będący przedstawicielami myśli politycznej USA.

Tytuł udostępniał swoje łamy również luminarzom wywodzącym się z innych państw. Po transformacji lat 1989–1990 bardzo często publikował wypowiedzi polityków i dziennikarzy wywodzących się z państw Europy Środkowo-Wschodniej. W rezultacie tego czasopismo stało się medium, w którym swoje koncepcje i przemyślenia reprezentowali przedstawiciele środowisk wywodzących się z dwóch światów, mający różne doświadczenia życiowe i poglądy polityczne⁶. Paradoksalnie, często ich przekonania tworzyły się z wykorzystaniem koncepcji wypracowanych przez środowiska polonijne (w tym „Nowy Dziennik”), a rozpowszechnianych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej przez Wolną Amerykę, Radio Wolna Europa, BBC, itp. W przypadku analizowanego tytułu jak na dłoni widać jego opiniotwórczą rolę, porównywalną jedynie z osiągnięciami ośrodka paryskiego skupionego wokół paryskiej „Kultury” Jerzego Giedroycia⁷.

Wolna Polska w przyszłej Wolnej Europie miała być demokratyczna i bezpieczna. Widziano ją jako członka zachodnich ugrupowań politycznych i gospodarczych. Związki ze światem zachodnim miały być jak najbardziej sformalizowane i skuteczne, tak aby bezpieczeństwo kraju nie ulegało żadnym wątpliwościom. Taką linię polityczną – pierwotnie antykomunistyczną – nadał pismu jego założyciel i długoletni redaktor

⁶ Analiza zawartości tematycznej „Nowego Dziennika” za lata 1990–1999: *ibidem*, s. 157–182, 439–468.

⁷ Precyzyjniej trzeba powiedzieć, że na koncepcjach popularyzowanych przez publikatory wydawane przez Instytut Literacki w Paryżu, w tym „Kulturę”. Z biegiem czasu doszło właściwie do utożsamienia prezentowanej przez czasopismo linii politycznej z osobą założyciela i redaktora. Realnie redaktor stwarzał możliwość publikowania swoich przemyśleń przedstawicielom opozycji demokratycznej i emigracji ze wszystkich państw zdominowanych przez ZSRR i samego Kraju Rad. Ogólnie myślą przewodnią była w tym przypadku koncepcja budowy demokratycznych i wolnych państw w Europie Środkowej i Wschodniej, które miały powstać po spodziewanym w bliżej nieokreślonej przyszłości upadku ZSRR. Szeroko na temat zawartości tematycznej „Kultury” i linii programowej realizowanej przez Paryż pisała w swoich licznych publikacjach Iwona Hofman: I. Hofman, *Zjednoczona Europa w publicystyce paryskiej „Kultury”*, Lublin 2001, s. 126; *eadem*, *Ukraina, Litwa, Białoruś w publicystyce paryskiej „Kultury”*, Poznań 2003, s. 323; *eadem*, *Szkice o paryskiej „Kulturze”*, Toruń 2005, s. 250, *eadem*, *Polska, Niemcy, Europa. Program zachodni paryskiej „Kultury”*, Lublin 2009, s. 404.

naczelny Bolesław Wierzbiański⁸ i kierunek ten utrzymał się w nim aż do 2009 roku, kiedy to pismo zmieniło wydawcę i linię programową, przekształcając się w klasyczny tabloid⁹.

Niemniej jednak w poruszonym w niniejszym opracowaniu okresie lat 90. XX w. było ono jednym z najważniejszych czasopism kształtującym polityczne oblicze środowiska polskiego w USA, niezwiązanym z żadną organizacją polonijną, o profilu trafiającym w oczekiwania powojennej emigracji żołniersko-politycznej i przedstawicieli późniejszych fal emigrantów polskich. Jego autorzy i odbiorcy oceniali je jako wyjątkowe. Działo się tak nie tylko ze względu na linię polityczną, ale również wysoki poziom merytoryczny¹⁰.

Jedyny ewentualny konkurent – „Dziennik Związkowy” kierowany od 1968 do 1985 roku przez Jana Krawca, a następnie Annę Rychlińską (do końca lat 80. XX w.) i Wojciecha Białasiewicza (1989–2009) postrzegany był jako tytuł powiązany bezpośrednio ze Związkiem Narodowym Polskim, co zresztą nie dziwi, gdyż był to jego organ prasowy. W tej sytuacji nie mógł on przemawiać w imieniu, jakkolwiek by to brzmiało, „całej” Polonii. Ponadto za „Nowym Dziennikiem” stała również możliwość szerokiego oddziaływania ideowego na czytelnika, realizowanego „piórami” i wypowiedziami redaktorów i rozmówców czasopisma, co dostrzegał cały szereg autorów zajmujących się tematyką prasy polonijnej w Stanach Zjednoczonych i szerzej – na świecie¹¹.

Z tego właśnie powodu ogromnie interesujący jest problem, jak wydawnictwo widziało polską drogę do bezpieczeństwa narodowego, rozumianego jako przynależność do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

⁸ Bolesław Wierzbiański – jeden z najbardziej znanych dziennikarzy polskich pracujących na emigracji po II wojnie światowej. W różnych okresach między innymi prezes Związku Dziennikarzy RP na Emigracji, wiceprezes Kongresu Polonii Amerykańskiej, współpracownik „Radia Wolna Europa” i „Głosu Ameryki” współzałożyciel Polskiego Ruchu Wolnościowego „Niepodległość i Demokracja” oraz Międzynarodowej Federacji Dziennikarzy z krajów Europy Środkowo-Wschodniej [IFFJ]. Żył w latach 1915–2003, W. Piątkowska-Stepaniak, „Nowy Dziennik”..., s. 16–17, 462–465; *eadem*, *Idea i rola...*, s. 88–89.

⁹ Korespondencja elektroniczna autora z W. Piątkowską-Stepaniak, lipiec–sierpień 2023; analiza zawartości tematycznej i szaty graficznej „Nowego Dziennika” w XXI wieku, „Nowy Dziennik” za lata 2001–2023. W. Piątkowska-Stepaniak, *Idea i rola...*, s. 74.

¹⁰ *Eadem*, „Nowy Dziennik”..., s. 62–66. Notatki z rozmowy autora z W. Piątkowską-Stepaniak, Rzeszów, czerwiec 2023. *Eadem*, *Idea i rola...*, s. 74; *eadem*, *Dziennik z 40-letnią tradycją*, maszynopis artykułu w posiadaniu autora, sn.

¹¹ G. Babiński, *Polonia w USA na tle przemian amerykańskiej etniczności*, Kraków 2009, s. 362–363; W. Zacharasiewicz, *Etos niepodległościowy Polonii amerykańskiej*, Warszawa 2005, s. 169–176; W. Piątkowska-Stepaniak, E. Trela-Mazur, *Media polonijne – źródło informacji czy też kreator tożsamości kulturowej i narodowej*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, 2010, nr 3, s. 72–75.

W jaki sposób starano się tworzyć odpowiednią świadomość Polonii, zabiegać o poparcie dla sprawy ojczyzny przodków, wspierać ją w podejmowanych działaniach, a jednocześnie ostrzegać przed istniejącymi zagrożeniami związanymi z końcem postrzegania Rosji jako zagrożenia międzynarodowego? Z wykorzystaniem jakich sposobów i ludzi działano na rzecz przynależności Polski do NATO? Odpowiedzi na te pytania ma dostarczyć właśnie poniższy tekst, który powstał na podstawie analizy zawartości „Nowego Dziennika” z lat 90. XX w., a więc z okresu, w którym idee przynależności Polski i innych państw Europy Środkowo-Wschodniej do Sojuszu stopniowo, z bardzo dużymi „oporami” i tarciami, wcielano w życie, aż ostatecznie w 1999 r. wszyscy członkowie paktu zakończyli proces ratyfikacji porozumień, dzięki czemu Polska oraz Czechy i Węgry stały się pełnoprawnymi członkami tej organizacji¹².

„Nowy Dziennik” – ogólna charakterystyka tytułu

„Nowy Dziennik” był czasopismem opiniotwórczym, którego zadaniem było zarówno informowanie czytelnika o różnych, ważnych z punktu widzenia redakcji wydarzeniach, jak też wyjaśnianie i omawianie wybranych zagadnień. Na jego przykładzie można prześledzić meandry polityczne, które ostatecznie zaprowadziły Polskę, Czechy i Węgry do struktur Paktu Północnoatlantyckiego. Niezależnie od swojej roli, którą zademonstrował w okresie bezpośredniego działania na rzecz poszerzenia Paktu Północnoatlantyckiego, nie był w tym zakresie żadną „alfą i omegą”. Promował on w swojej działalności określone pomysły, które zyskały uznanie w polskich środowiskach emigracyjnych. Nie było więc tak, że nagle na progu lat 90. XX w., kiedy do historii przeszedł ład pojałtański i rozpadł się ZSRR, a wkrótce później również Jugosławia i Czechosłowacja, „Nowy Dziennik” wyciągnął z przysłowiowego kapelusza pomysły na to, jak w nowy sposób zorganizować Europę i świat¹³. Wręcz przeciwnie,

¹² Decyzja o przyjęciu Polski, Czech i Węgier do Sojuszu została podjęta 8 lipca 1997 r., a proces ratyfikacji tej decyzji przez wszystkie państwa członkowskie zakończył się dopiero 12 marca 1999 r., kiedy to ostatni z członków Sojuszu podjął decyzję w tej sprawie; por. *Podpisanie Aktu Ratyfikacji w sprawie przystąpienia Polski do Traktatu Północnoatlantyckiego*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl>; *Droga Polski do NATO – kalendarium*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl> (27.07.2023).

¹³ M. Głuszko, *Polska wobec rozpadu ZSRR w 1991 roku*, Sandomierz 2015, s. 164–188; R. Kochnowski, *Geneza rozpadu Czechosłowacji*, „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”, 2005, nr 1, s. 154–174; M. Smoleń, *Pucz sierpniowy [w:] Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata. Federacja Rosyjska*, red. A. Jach, Kra-

sięgnięto wówczas po gotowe, wielokrotnie dyskutowane na łamach prasy polonijnej koncepcje rozwiązania zaistniałej wówczas sytuacji.

Bazą ideologiczną „Dziennika” oraz osób wypowiadających się na jego łamach był dorobek kilkudziesięciu lat działalności politycznej emigrantów polskich i nie tylko polskich, który na bieżąco dostosowywano do sytuacji. Co oczywiste, w przypadku czasopisma działającego w USA popularyzowano także pomysły powstałe w środowiskach amerykańskich, które zresztą często były zbieżne z polonijnymi. Szczególnie jest to widoczne na przykładzie Zbigniewa Brzezińskiego, amerykańskiego Polaka, który miał bezpośredni wpływ na kierunki działalności politycznej USA¹⁴.

W latach 90. XX w., po zmianach systemowych, sięgnięto również po idee wypracowane w samej Polsce, choć *de facto* w taki czy inny sposób nawiązywały one do pomysłów emigracyjnych. W tym zakresie opiniotwórcza rola wzmiankowanej powyżej „Kultury” i – szerzej – mediów i wydawnictw polonijnych, nie ulega najmniejszej wątpliwości. Ważne było to, że kiedy zaistniała konieczność zaprezentowania spójnych rozwiązań, które miały w perspektywie zapewnić pokój w Europie i bezpieczeństwo polskich granic, nie tworono niczego w pośpiechu. Była gotowa baza pomysłów, w których budowie i rozpowszechnianiu uczestniczył zresztą sam „Nowy Dziennik”, o czym świadczą ustalenia poczynione przez W. Piątkowską-Stepaniak¹⁵.

O NATO

Informowanie czytelnika jest podstawowym zadaniem każdego czasopisma. Nie inaczej było w przypadku „Nowego Dziennika”, który szeroko prezentował dane dotyczące kwestii międzynarodowych, w tym również działalności Sojuszu Północnoatlantyckiego. W tej grupie znajdowały się więc informacje odnoszące się do bieżącego funkcjonowania Paktu. Rzecz jasna, było ich najwięcej, gdyż czasopismo na bieżąco informowało czytel-

ków, 2011, s. 223–234; M.J. Zacharias, *Międzynarodowe uwarunkowania rozpadu Jugosławii 1990–1991*, „Dzieje Najnowsze”, 2003, nr 2, s. 133–164.

¹⁴ Zbigniew Brzeziński był politykiem i politologiem, jednym z najwybitniejszych sowietologów, doradcą prezydenta Jamesa Cartera ds. Bezpieczeństwa. Pracował jako profesor nauk politycznych na Uniwersytecie Columbia i Uniwersytecie Johnsa Hopkinsa. Ogólnie uważany jest za Polaka, któremu udało się zrobić największą karierę polityczną w Stanach Zjednoczonych; szerzej zob.: J. Vaïsse, *Zbigniew Brzeziński. Strateg imperium*, Warszawa 2022, s. 534; *Zbigniew Brzeziński*, European Academy of Diplomacy, <https://diplomats.pl>; *Zbigniew Brzeziński. Biografia*, Kultura, <https://kulturaparyska.com> (27.07.2023).

¹⁵ W. Piątkowska-Stepaniak, „*Nowy Dziennik*”..., s. 9 i nast.

nika o wszystkich wydarzeniach wynikających z jego normalnego funkcjonowania. Pisano więc o spotkaniach cywilnych i wojskowych władz NATO, wizytach przeprowadzanych przez ważnych dowódców w miejscach stacjonowania formacji sojuszniczych lub różnych państwach współpracujących. Gazeta informowała również o decyzjach podejmowanych na najwyższym szczeblu porozumienia, o nowych nominacjach, a wreszcie o cyklicznie organizowanych manewrach czy poligonach¹⁶.

Opisywany powyżej zakres miał jedynie przybliżyć czytelnikowi Sojusz. Pokazywać jego normalne funkcjonowanie i prezentować najważniejsze wydarzenia mające wpływ na jego działalność. Ta grupa materiałów była zazwyczaj stosunkowo krótka, czasem zamykała się dosłownie w jednym akapicie. Najczęściej były to teksty niepodpisane, przygotowane na podstawie doniesień agencyjnych. Nie było w nich miejsca na komentarze czy wnioski¹⁷. Do tej grupy materiałów trzeba również zaliczyć dłuższe opracowania zamieszczane na łamach „Dziennika”, które tłumaczyły, czym jest sam Sojusz i w jakim kierunku powinien się on przekształcać, dostosowując się do nowych potrzeb¹⁸.

Redakcja na bieżąco starała się publikować podstawowe informacje o funkcjonowaniu NATO, tak aby czytelnik mógł sobie wypracować

¹⁶ Informacje dotyczące wymienionych powyżej aspektów pojawiały się cyklicznie w większości przeanalizowanych numerów. Każdy natowski „szczyt”, manewry wojskowe, wizyty dowódców i przywódców politycznych były co najmniej wymieniane, jeśli nie komentowane na łamach czasopisma. Szczególne nasilenie informacji przypadło na okres działań Sojuszu na terenach Bałkanów, czyli interwencji w Bośni i Hercegowinie. W okresie realizowania bezpośrednich działań militarnych nie było numeru gazety, w którym nie byłoby informacji na temat sytuacji panującej w strefach walki. W przeanalizowanym dziesięcioleciu takich krótkich informacji było kilkaset.

¹⁷ Przykładowe informacje zamieszczone na łamach dziennika w analizowanych latach (w układzie alfabetycznym): *Ameryka za członkostwem krajów wschodnioeuropejskich w NATO. Szczyt Paktu Północnoatlantyckiego rozpoczęty*, „ND”, 8 XI 1991; *Amerykańscy kongresmeni w Polsce. Chcemy was w NATO*, „ND”, 22 I 1998; *Christopher: nie ma zmian w polityce paktu. Przyjęcie do NATO, a nie gwarancje*, „ND”, 18 III 1996; *Debata o NATO w Senacie*, „ND”, 19 III 1998; *Olechowski otrzymał pozytywny sygnał z Waszyngtonu. Polska pierwszym krajem zaproszonym do NATO?*, „ND”, 3 X 1994; *Pakt Atlantycki chce rozmawiać z Europą środkowowschodnią*, „ND” 21 X 1991; *Premier Suchocka w Brukseli. Polska chce do NATO*, „ND”, 8 X 1992; *Sekretarz generalny NATO Javier Solana stwierdził w Warszawie: Polska za rok w NATO*, „ND”, 23 I 1998; *Talbott broni amerykańskiej polityki. Kinkel: trzeba rozszerzać NATO*, „ND”, 6 II 1996; *W Brukseli. NATO radzi nad rozszerzeniem paktu*, „ND”, 2 XII 1994; *W Indepedence – w samo południe. Polska w NATO!*, „ND” 13–14 III 1999.

¹⁸ K. Antoniewicz, *NATO na warsztacie*, „ND”, 21 VI 1996; *O większym NATO*, „ND”, 7–8 X 1995; Z. Kwiatkowski, *Dylematy NATO*, „ND”, 12 X 1995. *Powstanie „europejski filar sojuszu”?* *NATO do reformy*, „ND”, 4 VI 1996; *Reforma NATO głównym tematem berlińskiego spotkania. Bez rozmów o rozszerzeniu NATO*, „ND”, 3 VI 1996.

własne zdanie na jego temat. Na podstawie omawianego materiału informacyjnego tworzyła się wizja organizacji polityczno-militarnej odpowiedzialnej za losy swoich członków, promującej zasady demokratyczne i wolnościowe. Struktury, która zdaniem redakcji, najlepiej odpowiadała potrzebom Polski.

W okresie zamętu (do roku 1993)

„Nowy Dziennik” relacjonował wydarzenia w Europie Środkowo-Wschodniej, przybliżając je polonijnemu czytelnikowi. W związku z tym wielokrotnie poruszał kwestie związane z pojawiającymi się w tym czasie pomysłami na to, w jaki sposób zbudować nowy kształt kontynentu. Redakcja starała się przedstawiać prowadzone dyskusje, które szczególnie aktywne były w okresie bezpośrednio po rozpadzie Bloku Wschodniego i ZSRR. W tym okresie podnoszone były różnorodne koncepcje mające zapewnić bezpieczeństwo.

Na początku lat 90. XX w., kiedy to Rosja pozostawała jedną wielką niewiadomą, a Zachód nie bardzo wiedział, jaką politykę ma prowadzić, czasopismo bardzo często wypowiadało się na temat tego aspektu funkcjonowania Europy Środkowej. Rozpatrywano różne możliwości organizowania nowego ładu, ale zawsze pamiętano o Rosji. Zdaniem redakcji proponowane rozwiązania musiały zagwarantować przewidywalność postępowania tego kraju, co w warunkach mającej wówczas miejsce „jelcynowskiej smuty” jawiło się jako prawie niewykonalne. Niemniej jednak opisywano nawet koncepcje bezpośredniego włączenia tego kraju do struktur świata zachodniego¹⁹.

Równoległe do tego publikowano teksty, których autorzy zastanawiali się nad najbliższą przyszłością Europy. Pisano więc przykładowo o pomysle, w którym Niemcy miały po zjednoczeniu zostać zarówno w NATO, jak i Układzie Warszawskim. Prezentowano koncepcje budowy NATO-bis i EWG-bis²⁰. W rezultacie prowadzonej wówczas gry

¹⁹ ck, *Przyszłość europejskich sojuszy militarnych*, „ND”, 13 VI 1990; *NATO za zbliżeniem z ZSRR i Europą środkową*, „ND”, 7 VI 1990; *Od Vancouver do Władystoku. Baker o współpracy euroatlantyckiej*, „ND”, 19 VI 1991; *NATO w nowym ładzie politycznym. Z sekretarzem generalnym NATO dr. Manfredem Woernerem rozmawia Roman Żelazny*, „ND”, 4-5 V 1991; *Z. Brzeziński, Historyczna szansa Polski*, „ND”, 16 V 1991; *S. Walczak, Amerykańskie przywództwo gwarancją światowego pokoju. NATO: albo się zmieni, albo przestanie istnieć*, „ND”, 23 VIII 1993.

²⁰ *Błogosławieństwo Moskwy dla Niemiec w NATO*, „ND”, 17 VII 1990; *Kolejny dzień wizyty prezydenta RP w Niemczech. Wałęsa proponuje „drugie NATO” i „drugą EWG”*, „ND”, 1 IV 1992; *J. Nowak-Jeziorański, Zbrojna neutralność czy sojusze?*,

politycznej i następujących wydarzeń ostatecznie wszystko zakończyło się wejściem zainteresowanych państw Europy Środkowo-Wschodniej do Rady Współpracy Paktu Północnoatlantyckiego²¹.

„Nowy Dziennik” popierał każde zaangażowanie Sojuszu na omawianym terenie, ale nie był zadowolony z przyjmowanych w pierwszej połowie lat 90. XX w. rozwiązań. Uważał, że mają one charakter połowiczny i w istocie rzeczy niczego nie zmieniają. Tak oceniano m.in. zbliżanie pomiędzy NATO a armiami państw Europy Środkowo-Wschodniej (przykładowo wspólne ćwiczenia, kursy oficerów, współpracę sztabów)²².

Nie do końca popierano również koncepcję tzw. Partnerstwa dla Pokoju, która nadal nie zapewniała rzeczywistego bezpieczeństwa jego uczestnikom. Rzecz jasna, wspierano tę idee, ale chciano zdecydowanie radykalniejszych rozwiązań²³. Uważano, że nawet biorąc pod uwagę fakt wstąpienia do niego Federacji Rosyjskiej, to rozwiązanie niczego nie gwarantuje²⁴.

Już w pierwszej połowie lat 90. XX w. redakcja była zdecydowaną zwolenniczką przynależności Polski (i pozostałych państw Europy Środkowo-Wschodniej) do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Stąd też logiczne jest to, że ważne (a w praktyce najważniejsze) miejsce w jej narracji należało do wypowiedzi przekonujących odbiorcę do tej koncepcji. Wielokrotnie zajmowała stanowisko w tej sprawie, domagając się „zerojedynekowych” rozwiązań²⁵. Zresztą miała w tym zakresie poparcie polityków reprezentujących zarówno Polskę, jak i USA. Z biegiem czasu liczba tego typu wypowiedzi stale się zwiększała²⁶.

„ND”, 1 V 1991; *Pokojowa oferta pod adresem Moskwy. NATO zakupuje topór wojenny*, „ND”, 7–8 VII 1990.

²¹ *Kraje posowieckie członkami Rady Współpracy NATO*, „ND”, 11 III 1992.

²² *NATO – Europa Wschodnia. Wspólne ćwiczenia zamiast członkostwa*, „ND”, 9 XII 1993.

²³ *Amerykańska delegacja oferuje Partnerstwo dla pokoju*, „ND”, 10 I 1994; (WB), *Stany Zjednoczone pozostają przy koncepcji Partnerstwa*, „ND”, 8–9 I 1994; J. Onyszkiewicz, *Partnerstwo dla Pokoju*, „ND”, 12 V 1994; *Partnerstwo dla Pokoju głównym tematem szczytu NATO*, „ND”, 7 I 1994; S. Walczak, *Między partnerstwem a nową Jaltą*, „ND”, 28 IX 1994.

²⁴ *Bartoszewski na sesji Rady Północnoatlantyckiej. Rosja przystąpiła do Partnerstwa dla Pokoju*, „ND”, 1 VI 1995; *Partnerstwo: dla pokoju czy dla Rosji?*, „ND”, 21–22 V 1994.

²⁵ b. w., *Jeszcze o NATO i Polsce*, „ND”, 20 XII 1993; Z. Brzeziński, *Dowartościować Rosję, zabezpieczyć Europę*, „ND”, 2 XII 1993; *Mimo oporów Jelcyna. NATO otwarte na Europę Wschodnią*, „ND”, 10 XII 1993; *NATO – Europa Wschodnia. Porzucić dawne stereotypy*, „ND”, 4–5 XII 1994; *NATO gwarancją bezpieczeństwa Europy. Nierozsądny plan*, „ND”, 2 XII 1993; J. Nowak-Jeziorański, *NATO i Polska*, „ND”, 20 VII 1993.

²⁶ J. Kazimirski, *Cele polskiej polityki zagranicznej. Wypowiedź ministra Skubiszewskiego w Genewie*, „ND”, 3 VII 1992; *Droga Polski do NATO jest otwarta. Nasze cele są identyczne. Rozmowa „Nowego Dziennika” z Nicholasem Reyem, ambasadorem Stanów Zjednoczonych w Polsce*, „ND”, 27–28 XI 1993.

„Krótki Marsz” (1994–1997)

Bardzo ważnym okresem były lata 1994–1997, kiedy to na łamach dziennika przeprowadzona była szeroka dyskusja promująca przynależność Polski, a także innych państw regionu do NATO. Był to okres ożywionej działalności publikacyjnej odzwierciedlającej ówczesne nastroje i dążenia. Promując ten pomysł, sięgano po wypowiedzi działaczy politycznych, dyplomatów czy przywódców poszczególnych państw. W zależności od sytuacji miały one albo formę streszczeń, opracowań redakcyjnych albo wywiadów. Były wśród nich wypowiedzi przedstawicieli państwa polskiego – przykładowo prezydenta A. Kwaśniewskiego i pracownika jego kancelarii²⁷, członków rządu i parlamentu (D. Rosatiego, J. Milewskiego, B. Geremka, A. Olechowskiego, W. Bartoszewskiego, M. Onyszkiewicza, K. Skubiszewskiego)²⁸, dyplomatów²⁹, a także znanych postaci polskiego życia politycznego, jak przywódca „Solidarności” M. Krzaklewski³⁰ i eksperci z zakresu obronności³¹.

Redaktorzy związani z czasopismem sami opracowywali i zamieszczali w nim dziesiątki tekstów promujących Sojusz, kilku z nich

²⁷ K. Antoniewicz, *Kwaśniewski zaprasza do NATO*, „ND”, 4 II 1997; *Wspólna sprawa. Z Danielem Friedem, specjalnym asystentem prezydenta i dyrektorem ds. Europy Środkowej i Wschodniej w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego rozmawia Andrzej Dobrowolski*, „ND”, 24–25 V 1997.

²⁸ *Bezpieczeństwo jest niepodzielne. Z ministrem spraw zagranicznych RP Dariuszem Rosatim o polskich aspiracjach do NATO rozmawia Andrzej Dobrowolski*, „ND”, 10 X 1996; B. Geremek, *Polityka zagraniczna u końca tysiąclecia*, „ND”, 13 V 1994; *Między NATO a Ukrainą. Rozmowa z Januszem Onyszkiewiczem, posłem na Sejm z ramienia Unii Demokratycznej byłym ministrem obrony RP*, „ND”, 25 II 1994; *Polska w Europie. Rozmowa z Władysławem Bartoszewskim*, „ND”, 7–8 XII 1996; *W polityce tydzień to mnóstwo czasu. Rozmowa „Nowego Dziennika” z Januszem Onyszkiewiczem, byłym ministrem obrony narodowej, posłem na Sejm z ramienia Unii Wolności, wiceprzewodniczącym sejmowej Komisji Obrony Narodowej i prezesem Stowarzyszenia Euroatlantyckiego*, „ND”, 18 X 1995.

²⁹ *Sprawy polskie w Kongresie Stanów Zjednoczonych. Rozmowa w redakcji „Nowego Dziennika” z pierwszym sekretarzem Ambasady RP w Waszyngtonie, Bogusławem Winidem*, „ND”, 7 VII 1995; S. Walczak, *Polska walczy o poparcie Kongresu i opinii publicznej USA. Batalia o NATO*, „ND”, 24 IV 1997.

³⁰ *Waszyngtońskie rozmowy Krzaklewskiego. Podolamy kosztem NATO*, „ND”, 13 III 1998; T. Zalewski, *NATO waży racje*, „ND”, 5 VI 1992.

³¹ *Co zagraża Polsce. Z Andrzejem Karkoszką, ekspertem od spraw zbrojeniowych rozmawia Elżbieta Bialecka*, „ND”, 8 VI 1992; *Nieprzygotowani do NATO. Z Jerzym Milewskim dyrektorem Biura Bezpieczeństwa Narodowego dla „Nowego Dziennika” rozmawia Sylwester Walczak*, „ND”, 8 II 1996.

wręcz specjalizowało się w tym zagadnieniu. Tu warto wymienić takie osoby, jak Andrzej Dobrowolski³² czy Jan Nowak-Jeziorański³³, których analizy charakteryzowały się bardzo wysokim poziomem i oczywistym zrozumieniem spraw europejskich. Zresztą była to cecha charakterystyczna wszystkich dziennikarzy dopuszczanych do publikacji na łamach czasopisma³⁴.

Redakcja starała się pokazywać, że reprezentowane przez nią stanowisko nie jest wyłącznie polskim czy też polonijnym. Wprawdzie publikowano wypowiedzi obywateli amerykańskich pochodzenia polskiego, ale sięgano również po rdzennych Amerykanów. Wśród przedstawicieli Polonii byli między innymi Z. Brzeziński czy J. Moskal³⁵. Ich cechą wspólną było to, że wpisywali się w linię polityczną czasopisma i uważali, że tylko poszerzenie NATO zapewni bezpieczeństwo Polsce, Europie Środkowo-Wschodniej, a w rezultacie pośrednio również światu. Wśród amerykańskich gości czasopisma byli tacy politycy, jak H. Brown, R. Lugar, S. Talbott. Po stronie zwolenników rozszerzenia Paktu określił się również H. Kissinger³⁶. Sięgano także po wypowiedzi polityków pochodzących z innych państw środkowo- i wschodnioeuropejskich, którzy również byli zainteresowani poszerzeniem granic Soju-

³² A. Dobrowolski, *NATO – owoc zakazany*, „ND”, 15–16 II 1997; *idem*, *Nie chcemy być kopcuszkami w NATO*, „ND”, 16–17 IX 1995; *idem*, *Popierać polskie aspiracje*, „ND”, 25 IV 1996; *idem*, *Wytrychem do NATO*, „ND”, 1 III 1996; *idem*, *Za wcześniej na fanfary*, „ND”, 28–29 XII 1996.

³³ J. Nowak-Jeziorański, *Stany Zjednoczone, Polska i NATO (I)*, „ND”, 21 IX 1995; *idem*, *Stany Zjednoczone, Polska i NATO (II)*, „ND”, 28 IX 1995; *idem*, *Walka o bezpieczeństwo Polski*, „ND”, 14 IV 1994.

³⁴ M. Lenkiewicz, *Pejzaż z Paktem w tle. Z czym do NATO?*, „ND”, 13 IV 1994; W.J. Łukaszewski, *Powrót do lat trzydziestych lub rozbudowa NATO*, „ND”, 1 XI 1995.

³⁵ *List Moskala do Clintona. Polonia naciska na rozszerzenie NATO*, „ND”, 8 XI 1995; *Nic nie spada z nieba. Z prezesem Kongresu Polonii Amerykańskiej Edwardem J. Moskałem rozmawia Andrzej Dobrowolski*, „ND”, 18 XI 1997.

³⁶ *Christopher w Pradze: NATO się rozszerzy*, „ND”, 21 III 1996; *James Baker o rozszerzeniu NATO. Sojusz wojskowy i polityczny*, „ND”, 19 V 1997; *„Jestem najszczęśliwszym ambasadorem”. Z Nicholasem Reyem, ambasadorem Stanów Zjednoczonych w Polsce rozmawia Andrzej Dobrowolski*, „ND”, 31 XI – 1 XII 1996; *Róbcie to co dotychczas. Z zastępcą sekretarza stanu USA Strobem Talbottem rozmawia Jan Nowak-Jeziorański*, „ND”, 27 XII 1996; *Sprostacć wyzwaniom przyszłości. Z senatorem USA Wiliamem V. Rothem, przewodniczącym Senackiej Grupy Obserwatorów i szefem Zgromadzenia Północnoatlantyckiego, politycznego odgałęzienia NATO, rozmawia Andrzej Dobrowolski*, „ND”, 16 X 1997; *Talbott rozproszy rosyjskie obawy? NATO nie zagraża*, „ND”, 20 II 1997; S. Walczak, *Henry Kissinger: Pakt Północnoatlantycki nie powinien być forum dialogu z Rosją. Powiększyć NATO*, „ND”, 18–19 I 1997.

szu. Stąd też na łamach „Dziennika” relacje ze spotkania z prezydentem Czech V. Havlem czy wywiad z ambasadorem Litwy w USA³⁷.

Stosunkowo szybko, bo już pod koniec pierwszej połowy lat 90. XX w., uznano, że jedynym rozwiązaniem jest włączenie się państw środkowoeuropejskich do NATO. Tylko to mogło zapewnić im bezpieczeństwo, skoro Rosja zdecydowanie opowiedziała się po przeciwnej stronie barykady³⁸. Od tego momentu właściwie cała narracja dziennika „kręciła się” wokół konieczności poszerzenia Sojuszu³⁹. Z tej zmienionej sytuacji zdawała sobie sprawę nie tylko redakcja, ale również najważniejsi przedstawiciele środowiska polonijnego w Stanach Zjednoczonych. Kilka miesięcy po załamaniu się współpracy z Rosją Alojzy Mazewski – ówczesny prezes Kongresu Polonii Amerykańskiej (KPA) opublikował specjalny list otwarty adresowany do kongresmenów, w którym domagał się w imieniu Kongresu podjęcia natychmiastowych kroków mających zaowocować włączeniem Polski do NATO⁴⁰.

Rozszerzenie Paktu postrzegane było w różnych wymiarach politycznych. Nie rozpatrywano go wyłącznie z punktu widzenia interesów Polski. Brano pod uwagę również pozostałe kraje regionu w pierwszym okresie po rozpadzie bloku wschodniego. W kolejnych latach w miarę narastania bezwładu w Rosji podjęto temat państw bałtyckich i bałkańskich. Z jednej strony, widziano potrzebę poszerzania Sojuszu, ale z drugiej, obawiano się, że może to doprowadzić do odbudowy w innych granicach „żelaznej kurtyny”, co samo w sobie byłoby złe z punktu widzenia przyszłości regionu i całej Europy⁴¹.

³⁷ (ad), *Havel w Nowym Jorku. Do NATO bez Rosji*, „ND”, 16 V 1997; *Brama na zachód. Ze Statysem Sakalausekasem, ambasadorem Litwy w Stanach Zjednoczonych, rozmawia Andrzej Dobrowolski*, „ND”, 24 XII 1997.

³⁸ Z. Brzeziński w „New York Times” i „Foreign Affairs”. *Między Rosją a NATO*, „ND”, 29 XII 1994; S. Walczak, *Czy Rosja i Stany Zjednoczone wróciły do otwartej rywalizacji o wpływ w Europie? Koniec partnerstwa*, „ND”, 16 XII 1994.

³⁹ ck, *Ustawa o odrodzeniu i rozszerzeniu NATO*, „ND”, 1 II 1995; M. Lenkiewicz, *Blżej Europy, bliżej NATO*, „ND”, 10 II 1994; *eadem, Polska, NATO i Europa Zachodnia*, „ND”, 8 II 1995; M. Moraczewski, *Wyboista droga do NATO*, „ND”, 31 III 1995; A. Świdlicki, *NATO i Rosja*, „ND”, 18–19 VI 1994; *Kongres uchwalil poprawkę Browna. Polska coraz bliżej NATO*, „ND”, 10 X 1994; T. Zachurski, *52 sesja Polskiego Instytutu Naukowego w Ameryce. Pytania o miejsce Polski w świecie*, „ND”, 14 VI 1994; T. Zalewski, *NATO – Rosja – Niemcy*, „ND”, 31 V 1994; R. Żelazny, *Niemcy – NATO – UE*, „ND”, 5 IV 1995.

⁴⁰ *List Kongresu Polonii Amerykańskiej*, „ND”, 24 VIII 1994.

⁴¹ ck, *Kto do NATO i na jakich zasadach*, „ND”, 28 VII 1995; A. Dobrowolski, *Lęk przed Rosją a NATO*, „ND”, 18 IX 1996; B. Misztal, *NATO i polska racja stanu*, „ND”, 4–5 V 1996; M. Tomaszewski, *NATO a sprawa polska*, „ND”, 26 II 1996; S. Walczak, *Trudna droga do NATO*, „ND”, 16 II 1996.

„Nowy Dziennik” promował i popularyzował swoje polityczne dążenia. Jednocześnie jednak widział, że pomysł rozszerzenia Sojuszu nie we wszystkich środowiskach na zachodzie wywołuje pozytywne komentarze. Tym, że pomysł ten był zwalczany przez Moskwę czy Mińsk, mniej się przejmowano, choć informowano również o tych faktach⁴². Ważniejsze było dla czasopisma to, że wrogie tej koncepcji środowiska znajdowały się w państwach sojuszniczych, a przede wszystkim w samym USA⁴³. W miarę przybliżania się terminów dyskusji w Kongresie nad omawianą ideą narastało napięcie pomiędzy poszczególnymi stronami. „Dziennik” przedstawiał stanowisko przeciwników idei poszerzenia. Nazywał ich z imienia i nazwiska⁴⁴. Wskazywał na ośrodki (szczególnie medialne), których profil nakierowany był na przeciwstawianie się omawianej koncepcji w imię „niezniechęcania” Rosji. Szczególnie uczulano odbiorcę na najbardziej „groźne” źródła promujące zwalczane przez „Dziennik” idee. Takim wrogiem numer jeden był „New York Times”, który należał do ścisłej czołówki czasopism kształtujących nie tylko amerykańską opinię publiczną, a jego działalność była nakierowana na przeciwstawianie się koncepcji rozrostu Sojuszu⁴⁵.

Warto zaznaczyć w tym miejscu, że nawet po podjęciu decyzji o poszerzeniu nadal publikowano opracowania domagające się dalszego rozwoju terytorialnego organizacji. Uważano bowiem, że każdy taki wzrost zwiększy bezpieczeństwo w tej części świata⁴⁶.

⁴² Po raz pierwszy na konferencji w Genewie. *Rosja przeciwko rozszerzaniu NATO*, „ND”, 8 III 1996; *Lukaszka chce powrotu ZSRR. Białoruś przeciwko rozszerzeniu NATO*, „ND”, 14 IX 1995; T. Zachurski, *Sprzeciw Rosji nie opóźni poszerzenia NATO*, „ND”, 25 IV 1995; M. Lenkiewicz, *Na marginesie rosyjskiego spotkania na szczycie. Rosyjskie „nie” dla NATO*, „ND”, 10 V 1995; *Rosja przeciwko rozszerzaniu NATO*, „ND”, 5 II 1996.

⁴³ ck, *Drogi do NATO*, „ND”, 16 IV 1996; L. Deja, *Zachód będzie za Rosją. Rozmowa z wydawcą paryskiej „Kultury” Jerzym Giedroyciem*, „ND”, 17 XII 1993; S. Walczak, *Pat Buchanan o powiększeniu NATO. Nie chcemy umierać za Białostok!* „ND”, 5 II 1997; *„Washington Post” o armiach Grupy Wyszehradzkiej. Przeszkody na drodze do NATO*, „ND”, 21 II 1995; T. Zachurski, *Senatorzy przeciwko rozszerzeniu NATO. Cohen nie chce umierać za Danzig!* „ND”, 29–30 VI 1996; zb, *Czernomyrdin chce do Rady Paku Północnoatlantyckiego. Szloch nad Rosją. Nadchodzi NATO*, „ND”, 1–2 II 1997.

⁴⁴ *Kto nie chce Polski w NATO?*, „ND”, 31 X 1996; *Senator z New Jersey autorem rezolucji. Torricelli chce stoperdować rozszerzenie NATO*, „ND”, 14–15 II 1998.

⁴⁵ *„Los Angeles Times”: Nie przyjmować Polski do NATO*, „ND”, 18 IV 1997; *„New York Times” nie chce Polski w NATO*, „ND”, 13 XII 1996; *„Washington Post” i „New York Times” przeciw rozszerzeniu NATO*, „ND”, 24 XII 1996.

⁴⁶ *Reakcje na porozumienie NATO – Rosja. Szansa na spokojną Europę*, „ND”, 16 V 1997; E. Bielewicz, *Do NATO natychmiast, ale bez Rosji*, „ND”, 17 II 1997; A. Świ-

Ostatnie boje (1998–1999)

Wydawać by się mogło, że podjęcie decyzji o rozszerzeniu NATO powinno zakończyć wieloletnią debatę w tej sprawie. Tak jednak nie było. Decyzja ta musiała jeszcze zostać ratyfikowana przez poszczególnych partnerów. W tej sytuacji obie strony zaczęły mobilizować opinię publiczną w celu wywarcia presji na decydentów. Lata 1998–1999 to okres prawdziwej wojny, w której czynnie uczestniczył „Nowy Dziennik”. Z jednej strony, gazeta relacjonowała, jak postępuje proces ratyfikowania dokumentów w poszczególnych państwach sojusznicych, przykładowo w Wielkiej Brytanii czy we Włoszech⁴⁷. Z drugiej, promowała tych polityków, którzy nie bali się zajmować w tej sprawie przychylnego stanowiska, tak jak F. Lautenberg⁴⁸. Tradycyjnie również publikowano opracowania polskich polityków i dyplomatów⁴⁹, a także polonijnych dziennikarzy na czele z A. Dobrowolskim i J. Nowakiem-Jeziorańskim⁵⁰. Doskonale zdawano sobie sprawę z tego, że walka o NATO wcale nie jest zakończona, widziano aktywizację przeciwników tego pomysłu i pisano o tym na łamach „Dziennika”⁵¹. Wiedzano, że tylko pełna mobilizacja zwolenników może doprowadzić pomysł do realizacji.

W ostatnim okresie dyskusji u progu samej ratyfikacji rozszerzenia redakcja zdecydowała się wręcz na czynne włączenie się do działań mających na celu doprowadzenie do przyjęcia Polski i pozostałych dwóch państw Europy Środkowo-Wschodniej do NATO. To właśnie wówczas wymyślona została akcja wysyłania przez środowisko polonijne specjalnych listów do przedstawicieli politycznych w Kongresie. Na biura sena-

dllicki, *Likwidacje pojaltańskich podziałów*, „ND”, 24 II 1997; S. Walczak, *Otwórzmy drzwi dla następnych*, „ND”, 30 VII 1997.

⁴⁷ *Brytyjska debata nad rozszerzeniem NATO*, „ND”, 22 VII 1998; *W kwietniu ratyfikacja dokumentów akcesyjnych. Włoskie poparcie dla wejścia Polski do NATO*, „ND”, 19 II 1998.

⁴⁸ *Jestem rzecznikiem Polski. Z senatorem Frankiem Lautenbergiem specjalnie dla „Nowego Dziennika” rozmawia Andrzej Dobrowolski*, „ND”, 19–20 XII 1998.

⁴⁹ *Polska dojrzała do NATO. Z ministrem spraw zagranicznych RP Bronisławem Geremekiem rozmawia Andrzej Dobrowolski*, „ND”, 21–22 II 1998; *Nie sposób przecenić roli Polonii. Z Maciejem Kozłowskim, dyrektorem Departamentu Ameryki Północnej i Południowej MSZ rozmawia Paweł Miklasz*, „ND”, 6 II 1998.

⁵⁰ A. Dobrowolski, *NATO jedna Europę*, „ND”, 5–6 XII 1998; J. Nowak-Jeziorański, *Czy NATO zapewni Polsce bezpieczeństwo?*, „ND”, 20 III 1998; *idem, Rola Polski w NATO. Spojrzenie z Waszyngtonu*, „ND”, 3 II 1999.

⁵¹ *Kontrofensywa przeciwników NATO*, „ND”, 26 I 1998; *„New York Times” znów atakuje administrację Clintona. Przeciw rozszerzaniu NATO*, „ND”, 18 II 1998; *„New York Times” znów atakuje rozszerzenie NATO. Niebezpieczne majstrowanie Europą?* „ND”, 3 III 1998.

torów i posłów z poszczególnych stanów kierowane miały być specjalnie przygotowane wersje pism, w których ich autorzy domagali się od swoich przedstawicieli poparcia idei rozszerzenia ugrupowania⁵². Redakcja publikowała na swoich łamach kilka wariantów tego listu (dłuższą i krótszą wersję) i zachęcała do ich wysyłania. Czytelnik miał tylko wyciąć i wypełnić proponowany druk, a następnie przesłać go na adres swojego kongresmena. Jak się okazało, była to jedna z najbardziej skutecznych (a prawdopodobnie najbardziej skuteczna) akcja środowiska polonijnego w USA w całym okresie jego funkcjonowania.

Zakończenie

Biorąc pod uwagę przeprowadzoną analizę, trzeba stwierdzić, że „Nowy Dziennik” odegrał znaczącą rolę w budowaniu pronatowskiego lobby w środowisku polonijnym Stanów Zjednoczonych. Podjęte przez niego działania, zarówno te o charakterze propagandowo-informacyjnym, jak i bezpośrednio nakierowane na mobilizowanie mas do podjęcia czynnego działania, dały wymierny skutek. Niewątpliwie były czynnikiem, który doprowadził do mobilizacji środowiska polonijnego, do spopularyzowania w jego świadomości koncepcji przynależności Polski, Czech i Węgier do NATO. Wreszcie działania te doprowadziły do powstania wizji zwartej, wielomilionowego środowiska polonijnego w USA, które jednym głosem domagało się od „swoich” kongresmenów podjęcia decyzji o ratyfikacji podpisanych porozumień rozszerzających Sojusz.

W tym miejscu trzeba koniecznie zaznaczyć, że przyjęcie do NATO trzech pierwszych państw Europy Środkowo-Wschodniej nie zamknęło tematu rozszerzenia Sojuszu na łamach „Dziennika”. Gazeta nadal zajmowała się tym zagadnieniem, promując włączanie dalszych państw regionu do organizacji, a przede wszystkim zastanawiając się nad dalszą przyszłością tej struktury w całkowicie zmienionych warunkach polityczno-militarnych, jakie przyniosło pierwsze poszerzenie⁵³. Rozważania na ten temat rozpoczęto zresztą jeszcze przed ostatecznymi decyzjami⁵⁴.

⁵² A. Dobrowolski, *Apel do Polonii. Wykorzystajmy dziejową szansę*, „ND”, 20–21 XII 1997.

⁵³ K. Antonowicz, *Nic o nas bez nas*, „ND”, 31 III 1999; *Gwardia NATO. Z ministrem obrony narodowej Januszem Onyszkiewiczem rozmawiają Mirosław Cielemecki i Stanisław Janecki*, „ND”, 30 IV 1999; T. Bagnowski, *Wreszcie w NATO*, „ND”, 17 III 1999; M. Tomaszewski, *Koniec końca zimnej wojny*, „ND”, 12 VII 1999.

⁵⁴ A. Dobrowolski, *O szerszy parasol dla NATO*, „ND”, 10 II 1999; T. Zachurski, T. Zalewski, *O przyszłości NATO*, „ND”, 12 II 1999.

Trudno wyrokować, jak duży udział miał „Nowy Dziennik” w tak zakreślonych działaniach na rzecz poszerzenia Sojuszu, ale nie ulega wątpliwości, że była to rola ważna i dostrzegana zarówno ówczesnie w środowiskach polonijnych, jak i obecnie przez badaczy zajmujących się Polonią amerykańską końca XX stulecia. Całkowicie zgodzić się trzeba ze słowami W. Piątkowskiej-Stepaniak, która na zakończenie swojej monografii poświęconej „Nowemu Dziennikowi” napisała: „Dziś z perspektywy bez mała trzydziestu lat istnienia tego emigracyjnego pisma, można stwierdzić, iż dziennikarskie i polityczne działania, zarówno jego twórcy – Bolesława Wierzbiańskiego, jak samej gazety oraz stworzonego wokół niej polonijnego ośrodka, przyczyniły się znacząco do przeobrażeń systemu politycznego w Polsce. Pomogły włączyć ją w krąg zachodnioeuropejskich demokracji i struktur bezpieczeństwa”⁵⁵.

Bibliografia

- Babiński G., *Polonia w USA na tle przemian amerykańskiej etniczności*, Kraków 2009.
- Droga Polski do NATO – kalendarium*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl> (27.07.2023).
- Głuszko M., *Polska wobec rozpadu ZSRR w 1991 roku*, Sandomierz 2015.
- Hofman I., *Polska, Niemcy, Europa. Program zachodni paryskiej „Kultury”*, Lublin 2009.
- Hofman I., *Szkice o paryskiej „Kulturze”*, Toruń 2005.
- Hofman I., *Ukraina, Litwa, Białoruś w publicystyce paryskiej „Kultury”*, Poznań 2003.
- Hofman I., *Zjednoczona Europa w publicystyce paryskiej „Kultury”*, Lublin 2001.
- Kochnowski R., *Geneza rozpadu Czechosłowacji*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, 2005, nr 1.
- Korespondencja elektroniczna autora z W. Piątkowską-Stepaniak, lipiec–sierpień 2023.
- Michalczyk S., *Komunikowanie polityczne. Teoretyczne aspekty procesu*, Katowice 2005.
- Notatki z rozmowy z autora z W. Piątkowską-Stepaniak, Rzeszów, czerwiec 2023.
- „Nowy Dziennik” za lata 1990–2023.
- Piátkowska-Stepaniak W., *Dziennik z 40-letnią tradycją*, maszynopis artykułu w posiadaniu autora.
- Piátkowska-Stepaniak W., *Idee i rola nowojorskiej prasy polonijnej [w:] Polonijny Nowy Jork*, red. D. Piątkowska, Nowy Jork–Opole 2010.
- Piátkowska-Stepaniak W., „Nowy Dziennik” w Nowym Świecie. *Pismo i jego rola ideowo-polityczna*, Opole 2000.
- Piátkowska-Stepaniak W., Treła-Mazur E., *Media polonijne – źródło informacji czy też kreator tożsamości kulturowej i narodowej*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, 2010, nr 3.
- Podpisanie Aktu Ratyfikacji w sprawie przystąpienia Polski do Traktatu Północnoatlantyckiego*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl> (27.07.2023).

⁵⁵ W. Piątkowska-Stepaniak, „Nowy Dziennik”..., s. 435.

- Smoleń M., *Pucz sierpniowy [w:] Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata. Federacja Rosyjska*, red. A. Jach, Kraków 2011.
- Vaïsse J., *Zbigniew Brzeziński. Strateg imperium*, Warszawa 2022.
- Zacharasiewicz W., *Etos niepodległościowy Polonii amerykańskiej*, Warszawa 2005.
- Zacharias M.J., *Międzynarodowe uwarunkowania rozpadu Jugosławii 1990–1991*, „Dzieje Najnowsze”, 2003, nr 2.
- Zbigniew Brzeziński, *European Academy of Diplomacy*, <https://diplomats.pl> (27.07.2023).
- Zbigniew Brzeziński. *Biografia*, Kultura, <https://kulturaparyska.com> (27.07.2023).

The New York "Nowy Dziennik" and Polish aspirations to join the North Atlantic Alliance (1990–1999)

Abstract

The aim of this article is to present how the approach of "Nowy Dziennik" to the issue of NATO enlargement to include the countries of Central and Eastern Europe has changed. For this purpose, an analysis of the thematic content of the journal from the period 1990–1999 was carried out. This made it possible to determine what factors determined the transformations in the way the journal presented the content in question. It was found that several narrative periods can be clearly distinguished – the first one falls on the period of disintegration of the system of people's democratic states; another in which the newly established authorities tried to develop new concepts of international security; the third – when it became clear that, despite expectations, Russia would follow its own path, which resulted in the strengthening of the conviction about the need to include Poland and the countries of Central and Eastern Europe in NATO. Finally, the last one, in which the ratification of the decisions made by individual allied governments was fought for. Based on the presented analysis, it was found that the magazine in question played a significant role in popularizing this idea and lobbying for it in the Polish diaspora in the USA, and thus also in America.

Keywords: Nowy Dziennik [Polish Daily News], Poland, NATO, international relations, 1990s

Henryk Cwięk*

„MY W POLSCE NIE ZNAMY POJĘCIA POKOJU ZA WSZELKĄ CENĘ”. DYPLOMACJA I WYWIAD W OKRESIE ZBLIŻAJĄCEJ SIĘ WOJNY

Streszczenie

Adolf Hitler po zdobyciu władzy w Niemczech konsekwentnie realizował plan rewizji granic z Polską. Przywiązywał duże znaczenie do rozbudowy potencjału militarnego. Trzecia Rzesza od 1935 r. rozpoczęła nieograniczoną rozbudowę sił zbrojnych i przygotowania do wojny. Abwehra realizowała istotną część planu przygotowań wojennych, skupiając swą uwagę na rozpoznaniu Polski. Pokojowe zdobycze Hitlera w drugiej połowie lat trzydziestych umożliwiły mu dominację w Europie Środkowej. Polityka ustępstw mocarstw zachodnich ułatwiała Niemcom realizację ekspansjonistycznych planów. Minister spraw zagranicznych Józef Beck w okresie kryzysu sudeckiego dążył do porozumienia z Trzecią Rzeszą. Jednak Hitler miał inne plany. Żądania terytorialne Hitlera przedstawione stronie polskiej jesienią 1938 r. i ponawiane w następnym roku, J. Beck kategorycznie odrzucał. Miał on świadomość konsekwencji tej decyzji. Swoje stanowisko wobec żądań niemieckich i groźby użycia siły przez Trzecią Rzeszę przedstawił w Sejmie 5 maja 1939 r. Uzyskał pełne poparcie parlamentarzystów i społeczeństwa polskiego. Podejmowane przez J. Becka działania dyplomatyczne nie uchroniły Polski przed agresją Hitlera. Informacje polskiego wywiadu miały wyjątkowe znaczenie w okresie zagrożenia wojennego ze strony Trzeciej Rzeszy. Latem 1939 r. kierownictwo Oddziału II Sztabu Głównego otrzymywało z różnych źródeł informacje o nieuchronnie zbliżającej się wojnie. Attaché wojskowy w Berlinie ppłk Antoni Szymański przysyłał do Warszawy meldunki na temat koncentracji Wehrmachtu w rejonie granic z Polską. Najwyższe władze wojskowe z pewną rezerwą przyjmowały tego typu wiadomości. Rozpoznanie wywiadowcze strony polskiej dotyczące przygotowań Trzeciej Rzeszy do wojny, mimo wielu mankamentów, było dość dobre. Naczelne Dowództwo uzyskało od wywiadu właściwą charakterystykę sytuacji oraz wystarczające materiały do podejmowania strategicznych decyzji. Polski wywiad i dyplomacja nie rozpoznały stosunków niemiecko-sowieckich od początku 1939 r. i zbliżenia obu wrogów. W artykule, opartym w dużym stopniu na materiałach źródłowych, przedstawiono kulisy działalności polskiej dyplomacji w obliczu zagrożenia niemieckiego oraz tajemnice wywiadu w zakresie rozpoznania przygotowań Trzeciej Rzeszy do wojny z Polską.

Słowa kluczowe: dyplomacja, zagrożenia bezpieczeństwa Polski, Oddział II SG, wywiad, kontrwywiad, Abwehra

* Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, e-mail: hcwiek@interia.pl, ORCID: 0000-0001-9779-9119.

Wstęp

Niemcy weimarskie, a następnie Trzecia Rzesza nigdy nie pogodziły się z ustaleniami traktatu wersalskiego i dążyły najpierw do odzyskania obszarów utraconych, a następnie aneksji ziem polskich. Traktat wersalski ustalał redukcję niemieckiej armii do stu tysięcy żołnierzy, zniesienie obowiązku służby wojskowej, a także pozbawienie Reichswehry broni ciężkiej. Jednak Niemcy, wbrew tym ustaleniom, zbroiły się potajemnie¹. Ponadto zakazano Niemcom prowadzenia wywiadu o charakterze ofensywnym, dopuszczając jedynie działania obronne. Adolf Hitler po przejęciu w 1933 r. władzy w Niemczech dążył do budowy imperialnej Rzeszy. Podkreślał konieczność zdobycia przestrzeni życiowej dla Niemiec². Konsekwentnie realizował program przygotowania struktur państwowych do wojny³. Procesowi temu towarzyszył wzrost aktywności Abwehry. Kierownictwo tajnych służb koncentrowało się w Oddziale Wywiadowczym przy Gabinetie Ministra Reichswehry. Przy dowództwach wojskowych powstały nowe placówki wywiadu. Każda z nich miała wydzieloną strefę działania⁴.

W marcu 1935 r. Hitler wprowadził w Niemczech powszechny obowiązek służby wojskowej⁵. Ustalając liczebność armii na 36 dywizji, Rzesza uwalniała się jednostronnie od zobowiązań traktatu wersalskiego. Ustawa z 16 marca tego roku sankcjonowała przy tym stan faktyczny, ujawniała bowiem zbrojenia niemieckie prowadzone intensywnie od dojścia Hitlera do władzy. Przez wprowadzenie powszechnego obowiązku służby wojskowej stwarzała podstawy do jawnej rozbudowy niemieckich sił zbrojnych. Przeprowadzono także reorganizację wywiadu i kontrwywiadu. Zmiany były związane z weryfikacją systemu militarnego Niemiec. W ramach wprowadzania totalnego szpiegostwa rozbudowywano na niespotykaną dotychczas skalę sieci służby wywiadow-

¹ H. Batowski, *Między dwiema wojnami 1919-1939. Zarys historii dyplomatycznej*, Kraków 1988, s. 234.

² S. Żerko, *Niemiecka polityka zagraniczna w przededniu II wojny światowej* [w:] *Kryzys 1939 roku w interpretacjach polskich i rosyjskich historyków*, red. S. Dębski, M. Narinski, Warszawa 2009, s. 88–89; A. Hitler, *Mein Kampf. Moja walka. Edycja krytyczna*, Warszawa 2021, s. 765–766.

³ M. Zgórniak, *Europa w przededniu wojny. Sytuacja militarna w latach 1938–1939*, Kraków 1993, s. 18–20.

⁴ L. Gondek, *Działalność Abwehry na terenie Polski 1933–1939*, Warszawa 1974, s. 32–39.

⁵ M. Wojciechowski, *Stosunki polsko-niemieckie 1933–1938*, Poznań 1980, s. 164–165.

czej⁶. Był to kolejny etap polityki ekspansjonistycznej Hitlera⁷. Trzecia Rzesza w 1936 r. była w pewnym stopniu gotowa do prowadzenia wojny, aczkolwiek ograniczonym potencjałem wojskowym. Hitler miał poparcie armii oraz większości narodu. Po remilitaryzacji Nadrenii rozpoczęła się następny etap zbrojeń i podbojów niemieckich⁸.

Dyplomacja Polski w obliczu zagrożenia niemieckiego

W 1938 r. w Europie nastąpiły istotne zmiany w stosunkach międzynarodowych. W marcu Hitler dokonał *Anschlussu* Austrii, uniemożliwiając przeprowadzenie plebiscytu. Minister spraw zagranicznych Józef Beck zakładał, że Trzecia Rzesza przyjmie południowy kierunek ekspansji. Dyplomacja polska reagowała powściągliwie na działania Hitlera. Starła się przekonać stronę niemiecką, by respektowała umowy handlowe zawarte przez Austrię z Polską. Mocarstwa zachodnie realizowały politykę ustępstw wobec ekspansji niemieckiej⁹.

Rozmowy w trakcie konferencji monachijskiej pod koniec września 1938 r. były formą przekazania przez mocarstwa zachodnie Hitlerowi tego, czego żądał. Premierzy Francji – Édouard Daladier, Wielkiej Brytanii – Neville Chamberlain, Włoch – Benito Mussolini i kanclerz Niemiec – Adolf Hitler 30 września złożyli podpisy pod porozumieniem monachijskim. Armia niemiecka mogła wkroczyć do Czechosłowacji¹⁰. *Führer* uzyskał zgodę mocarstw zachodnich na przyłączenie do Trzeciej Rzeszy obszarów tego państwa, gdzie zamieszkiwali Niemcy, a później zajął cały kraj¹¹. Po konferencji monachijskiej znaczenie wzrósł prestiż Hitlera, który triumfował, ponieważ udało mu się w okresie sześciu miesięcy bezkrwawych sukcesów stworzyć najsilniejsze mocarstwo na kontynencie¹².

Zdobycze Hitlera torowały mu drogę do panowania w Europie Środkowej. W tym kontekście warto zauważyć, że przewidując wojnę

⁶ M. Cygański, *Mniejszość niemiecka w Polsce centralnej w latach 1919–1939*, Łódź 1962, s. 118–119.

⁷ H.A. Jacobsen, *Imperatyw pokoju. Polityka i wojna XX wieku*, Poznań 2000, s. 96; W. Erfurth, *Niemiecki Sztab Generalny 1918–1945*, Warszawa 2007, s. 194–195.

⁸ P. Masson, *Historia Wehrmachtu 1939–1945*, Warszawa 1995, s. 20–21.

⁹ A. Friszke, M. Kornat, R. Stemplowski, *Dwie epoki. O celach w polskiej polityce zagranicznej 1918–1939 i 1989–2015*, Warszawa 2020, s. 68.

¹⁰ W.L. Shirer, *Powstanie i upadek Trzeciej Rzeszy. Historia hitlerowskich Niemiec*, Kraków 1992, s. 102.

¹¹ G. Kucharczyk, K. Rak, *Polska, Rosja, Niemcy od XVI do XXI wieku*, Warszawa 2023, s. 175.

¹² S. Żerko, *Niemiecka polityka zagraniczna 1933–1939*, Poznań 2005, s. 297–298.

z Czechosłowacją, rozważał możliwość stworzenia nowego układu w Europie i w tej sytuacji mógłby później zaatakować Francję. Konferencja monachijska zmieniła przewidywany bieg wydarzeń i stosunek do Polski¹³. Należy pamiętać, że Polska była związana sojuszem wojskowym z Francją. Prowadziła grę dyplomatyczną, unikając nadmiernego zbliżenia z Niemcami i Związkiem Sowieckim. Latem 1938 r. nie stanęła po stronie Francji w sporze dotyczącym Czechosłowacji, a ponadto jesienią tego roku zajęła Śląsk Zaolziański. Zatem Hitler mógł przypuszczać, że sojusz polsko-niemiecki będzie możliwy¹⁴.

Jednym z głównych celów dyplomacji Becka w tym okresie było dążenie do nowego porozumienia z Niemcami, które by zapewniło stabilizację we wzajemnych stosunkach. Wiązałoby się z przedłużeniem układu z 26 stycznia 1934 r. i zapewnieniem egzystencji Gdańska, opartej na dwustronnych gwarancjach, a nie Ligi Narodów¹⁵. Polityka strony polskiej w okresie kryzysu sudeckiego i ultimatum wobec Pragi z żądaniem przejęcia spornego terytorium Śląska Zaolziańskiego wpływały niekorzystnie na wizerunek Polski na arenie międzynarodowej i pogarszały jej pozycję. Niektórzy porównywali Rzeczpospolitą do hieny, która rzuca się na ofiarę postanowień monachijskich. Oceniali, że minister J. Beck postępuje nielojalnie i podstępnie oraz że jest w zмовie z Hitlerem. Wielu polityków na Zachodzie uważało, że Polska nie zasługuje na pomoc, gdyby stała się ofiarą agresji niemieckiej. Nawet premier Édouard Daladier, który był aktywny w Monachium, w pogardliwym tonie oceniał działania Polski. Także w Foreign Office krytykowano postępowanie strony polskiej¹⁶.

24 października 1938 r. minister spraw zagranicznych Joachim von Ribbentrop przedstawił ambasadorowi Józefowi Lipskiemu propozycję uregulowania spornych spraw w stosunkach polsko-niemieckich¹⁷. Dla Becka wiadomość ta była dużym zaskoczeniem. Zachował ją w tajemnicy, nie informując o sprawie najwyższych władz państwowych. Minister Beck w instrukcji przedstawionej Lipskiemu kategorycznie odrzucił postulat włączenia Gdańska do Rzeszy. Ambasador Lipski 19 listopada przedstawił hitlerowskiemu ministrowi stanowisko strony polskiej. Po-

¹³ G. Kucharczyk, K. Rak, *op.cit.*, s. 177.

¹⁴ *Ibidem*, s. 177–178.

¹⁵ A. Friszke, M. Kornat, R. Stemplowski, *op.cit.*, s. 71; H. Batowski, *op.cit.*, s. 334.

¹⁶ S. Żerko, *Niemiecka polityka zagraniczna w przededniu...*, s. 102.

¹⁷ P.P. Wiczorkiewicz, *Polityka zagraniczna II Rzeczypospolitej na tle sytuacji europejskiej w latach 1918–1939* [w:] *Z dziejów Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1986, s. 80; S. Żerko, *Niemiecka polityka zagraniczna 1933–1939...*, s. 314 i nast.

zornie stosunki polsko-niemieckie były poprawne, choć już był przygotowany tajny rozkaz dotyczący Gdańska¹⁸.

Na początku stycznia 1939 r. J. Beck spotkał się z Hitlerem w Berchtesgaden, a później z Ribbentropem w Monachium. Przywódca Niemiec i jego minister powtórzyli znane już Beckowi postulaty włączenia Gdańska do Rzeszy i utworzenia połączeń eksterytorialnych przez polskie Pomorze do Prus Wschodnich. Beck nie wyraził zgody na takie rozwiązania¹⁹. Dopiero po powrocie do Warszawy poinformował prezydenta Ignacego Mościckiego i marszałka Edwarda Śmigłego-Rydza o propozycjach Hitlera, choć ukrywał je nadal przed ambasadorem francuskim Leonem Noëlem²⁰. Nastąpił głęboki kryzys w stosunkach polsko-niemieckich. W tej sytuacji J. Beck starał się zaktywizować stosunki z Francją i Wielką Brytanią. W krajach tych dominowały pomonachijskie złudzenia i polityka *appeasementu*²¹.

Rozbiór Czechosłowacji przez Trzecią Rzeszę w marcu 1939 r. miał istotne znaczenie dla rozwoju stosunków między Warszawą a Berlinem. Hitler zakładał, że zastraszy rząd polski, który ponadto był świadomy bierności mocarstw zachodnich i przyjmie jego warunki. Jednak strona polska nie uwzględniła kapitulacji²².

28 kwietnia 1939 r. Hitler w długim, trwającym ponad dwie godziny, przemówieniu w Reichstagu ujawnił opinii publicznej zwrot w polityce wobec Polski i Wielkiej Brytanii. Wypowiedział deklarację o niestosowaniu przemocy z 26 stycznia 1934 r., a także porozumienie morskie z Wielką Brytanią. Mowa, pełna agresji wobec Polski, została pozytywnie przyjęta przez kierownictwo państwa. Dowódcy wojskowi akceptowali konieczność rewizji granic z Polską, a ściślej – rozpoczęcia działań zbrojnych²³. Kilka dni później, 5 maja, na sesji plenarnej Sejmu minister J. Beck odpowiedział Hitlerowi: „Pokój jest rzeczą cenną i pożądaną. Nasza generacja, skrwawiona w wojnach, na pewno na pokój zasługuje, ale pokój jak prawie wszystkie sprawy tego świata, ma swoją cenę wysoką – ale wymierną. My w Polsce nie znamy pojęcia pokoju za wszelką cenę. Jest jedna tylko rzecz w życiu ludzi, narodów i państw, która jest bezcenna. Tą rzeczą jest honor”²⁴. Było to najlepsze przemówienie J. Becka. Wyraził w nim stanowczy sprzeciw wobec groźby uży-

¹⁸ H. Batowski, *op.cit.*, s. 335.

¹⁹ A. Friszke, M. Kornat, R. Stemplowski, *op.cit.*, s. 76.

²⁰ H. Batowski, *op.cit.*, s. 335–336.

²¹ *Ibidem*, s. 336.

²² A. Friszke, M. Kornat, R. Stemplowski, *op.cit.*, s. 77.

²³ I. Kershaw, *Hitler 1936–1941. Nemezis*, Poznań 2004, s. 166.

²⁴ Cyt. za: M. Kornat, M. Wołos, *Józef Beck. Biografia*, Kraków 2020, s. 695.

cia siły. Podkreślił, że porozumienie jest możliwe, lecz nie za wszelką cenę. Wyekspował znaczenie honoru. Przemówienie wywarło ogromne wrażenie w Sejmie i społeczeństwie polskim.

W tym okresie Hitler stopniowo wzmacniał pozycję Niemiec w Europie. Po zlikwidowaniu w marcu 1939 r. Czechosłowacji stworzył z Czech protektorat Rzeszy, a ze Słowacji państwo satelickie. Potem zajął Kłajpedę należącą do Litwy. Natomiast od Rumunii zażądał gospodarczego związania z Niemcami. Polska był okrażona przez Trzecią Rzeszę. Wielka Brytania nie chciała, by Europa Środkowa została zdominowana przez Niemcy i zaproponowała stronie polskiej sojusz wojskowy. Ponadto został odnowiony sojusz z Francją. Rozwiały się nadzieje Hitlera na pozyskanie Polski jako partnera w wyprawie wojennej przeciw ZSRR. W tej sytuacji zawarł taktyczne porozumienie z Moskwą²⁵.

Działalność Oddziału II SG w okresie przygotowań do wojny

Działalność Oddziału II Sztabu Głównego Wojska Polskiego w okresie zagrożenia bezpieczeństwa kraju miała szczególne znaczenie. Instytucja ta przekazywała władzom wojskowym i rządowym informacje wywiadowcze, które ułatwiały podejmowanie stosownych decyzji. Wywierała także wpływ na działania innych organów. Wydział IIa realizował zadania o charakterze wywiadowczym poza granicami Polski, a w jego strukturach funkcjonował między innymi Referat „Zachód”. Rozpoznanie Niemiec prowadziły także ekspozytury krajowe w ramach tzw. wywiadu płytkiego.

Kierownictwo Oddziału II zwracało szczególną uwagę na rozpoznanie potencjału militarnego oraz zamiary zachodniego sąsiada²⁶. Starano się poznać kierunki hitlerowskich przemian. W tym celu poszukiwano wartościowych agentów, tzn. takich, którzy mieli dostęp do zagadnień organizacji, wyszkolenia oraz mobilizacji sił zbrojnych. Placówki polskie dążyły nie tylko do rozpoznania organizacji niemieckich tajnych służb, ale także do skutecznej ochrony akcji wywiadu polskiego na obszarze przeciwnika. Dla przykładu, ekspozytura bydgoska zbierała informacje dotyczące metod pracy, środków technicznych i personelu placówek Abwehry znajdujących się w Królewcu, Szczecinie, Frankfurcie,

²⁵ G. Kucharczyk, K. Rak, *op.cit.*, s. 178.

²⁶ Centralne Archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (CA MSW), sygn. 291, t. 1, Plan i wytyczne pracy dla posterunków oficerskich na 1934 r., opracowane przez Ekspozyturę nr 3, z 4 lutego 1934 r., k. 307–314.

Prezydium Policji w Gdańsku oraz agend tych instytucji, a także sieci wywiadu sowieckiego na terytorium Gdańska. Ponadto interesowała się innymi organizacjami prowadzącymi wywiad przeciwko Polsce, zwłaszcza policją i strażą celną²⁷. Aby ułatwić realizację zadań związanych z ochroną wywiadu polskiego w Niemczech, kierownicy poszczególnych placówek otrzymywali z ekspozytur okresowe raporty kontrwywiadowcze. Przedstawiano w nich metody i środki wykorzystywane przez tajne służby niemieckie. Opracowano system kontroli agentury działającej w Niemczech²⁸.

W okresie wzrastającego zagrożenia ze strony Trzeciej Rzeszy placówki wywiadowcze, a także ekspozytury wewnętrzne, nasiliły działalność rozpoznawczą²⁹. Wzrost aktywności przejawiał się między innymi w poszukiwaniu wartościowych źródeł informacji. W wyniku sprawnie przeprowadzonych działań udało się pozyskać do współpracy agentów rozpoznających hitlerowskie przygotowania do wojny³⁰. W okresie zagrożenia wojennego ze strony Niemiec kierownictwo Oddziału II podjęło próbę lepszego poznania sił zbrojnych i zamiarów zachodniego sąsiada. Placówki polskiego wywiadu w drugiej połowie lat trzydziestych dążyły do utworzenia w Niemczech licznych rezydentur, które nadzorowałyby działania agentów. W celu konspiracji zajmowali się oni między innymi działalnością handlową. W okresie wojny mieli być wykorzystywani do uzyskiwania określonych informacji bądź pełnienia roli łączników. Agenturę wprowadzano także do niemieckich przedstawicielstw handlowych i przemysłowych, działających w Polsce³¹. W okresie 1935–1938 zorganizowano agendy wywiadowcze przy przedstawicielstwach konsularnych w Monachium, Wrocławiu, Düsseldorfie, Lipsku, Szczecinie, Frankfurt nad Menem, Hamburgu, Królewcu, Berlinie, Kwidzynie oraz Wiedniu. Były to placówki jednoosobowe, podporządkowane szefowi Wydziału IIa. W drugiej połowie lat trzydziestych kierownictwo Oddziału II SG starało się wdrażać nowy model działań specjalnych na Niemcy. Organizowano jednoosobowe oficerskie placówki wywiadowcze przy przedstawicielstwach dyplomatycznych w Trzeciej Rzeszy i krajach neutralnych³².

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, k. 314–318.

²⁹ CA MSW, sygn. 289, t. 63, Sprawozdanie z działalności Ekspozytury nr 3 za okres 1935–1936, k. 26–53.

³⁰ *Ibidem*, k. 41–43.

³¹ CA MSW, sygn. 289, t. 63, Plan pracy Ekspozytury nr 3 Oddziału II SG w Bydgoszczy na 1936/1937 r., k. 44–46.

³² L. Sadowski, Oddział II Sztabu Głównego (Rezultaty pracy pokojowej i udział w przygotowaniu do wojny), Zbiory Specjalne Biblioteki Naukowej, Wojskowego Biura Badań Historycznych, sygn. I/3/60, s. 38–52.

Można przyjąć, że Oddział II SG w 1934 r. rozpoczął przygotowania mobilizacyjne. Wcześniej nie podejmowano działań w tym względzie³³. W 1937 r. w ramach struktur Oddziału II powstał Wydział III Panowania Wojennego, którym kierował płk Jan Skrzydlewski. W jego składzie organizacyjnym utworzono referaty: planowania wojennego, planowania dywersji wojennej, propagandy oraz planowania propagandy dywersji³⁴. W kwietniu 1939 r., w obliczu narastającego zagrożenia ze strony Trzeciej Rzeszy, powstał Samodzielny Referat Sytuacyjny „Niemcy”, którego zadaniem było bieżące rozpoznawanie wszelkich zmian w Trzeciej Rzeszy³⁵. Do struktur organizacyjnych służby informacyjno-wywiadowczej, przewidzianej na okres wojny, miały wchodzić następujące jednostki: Centrala Służby Informacyjno-Wywiadowczej (Oddział II Naczelnego Wodza); ataszaty wojskowe; oddziały II sztabów dowództw operacyjnych; organy wywiadu zaczepnego, tj. ekspozytury Oddziału II i placówki wywiadowcze za granicą; placówki kontrwywiadowcze, tj. Samodzielne Referaty Informacyjne (SRI) usytuowane przy każdym Dowództwie Okręgu Korpusu i Dowództwie Floty, a także ich agendy; Biuro Cenzury Pocztovej; organy terenowe wywiadu radiowego i łączności Oddziału II oraz komórki dywersyjne³⁶.

W Referacie „Zachód” od wiosny 1939 r. trwały prace nad podwojeniem obsady placówek wywiadowczych w Niemczech. Wybrano 80 oficerów jednostek liniowych znających język niemiecki. Po egzaminach kilkunastu skierowano na szkolenie w Oddziale II. Większość z nich została rozlokowana w konsulatach. Tam wspomagali rezydentów i rozpoznawali koncentrację wojsk niemieckich³⁷. Referat „Zachód” był sprawnie działającym organem Oddziału II. Do wybuchu wojny osiągnął wiele sukcesów w zakresie rozpoznania potencjału militarnego Trzeciej Rzeszy³⁸. Powstały wnikliwe oceny otrzymywanych materiałów i trafne wnioski. Jednak Referat „Zachód” był niedofinansowany w zakresie działań operacyjnych. Miał braki w wyposażeniu technicznym, szczególnie w środki łączności.

³³ Archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie (AI-PMS), sygn. A. XII. 24/36, Pismo mjr. Adama Świtkowskiego do szefa Oddziału II Sztabu NW z 16 czerwca 1944.

³⁴ CA MSW, sygn. 291, t. 328, Plan i wytyczne pracy Ekspozytury nr 3 w Bydgoszczy, z 16 stycznia 1935 r., k. 2–3.

³⁵ *Ibidem*, k. 3–5.

³⁶ L. Sadowski, *op.cit.*, s. 141–142.

³⁷ W. Skóra, *Służba konsularna Drugiej Rzeczypospolitej. Organizacja, kadry i działalność*, Toruń 2006, s. 797.

³⁸ L. Gondek, *Wywiad polski w Trzeciej Rzeszy 1933–1939*, Warszawa 1982, s. 103–106.

W końcu lat trzydziestych zauważa się mankamenty w zakresie koordynacji działań resortu spraw zagranicznych i Oddziału II SG. Także relacje między MSZ a Generalnym Inspektoratem Sił Zbrojnych nie były zadowalające. Do jesieni 1938 r. te problemy miały ograniczony wpływ na kształt polityki zagranicznej i przygotowania Polski do wojny. Natomiast w 1939 r. miały już inny wymiar. Minister Beck otrzymywał ze Sztabu Głównego WP niejednokrotnie informacje wprowadzające go w błąd. Stronie polskiej nie udało się rozpoznać wszystkich zagrożeń i wynikających z tego następstw³⁹.

Wiosną 1939 r. wiele organów służby informacyjno-wywiadowczej było w stadium przygotowawczym, a niektóre z nich pozostały w takim stanie do wybuchu wojny⁴⁰. Zdarzały się sytuacje, że na decyzje przełożonych w sprawie opracowania podstawowych wytycznych mobilizacyjnych trzeba było oczekiwać bardzo długo. Niektóre przygotowania wojenne trwały zbyt długo, inne zaś nie wyszły poza sferę założeń. Centrala służby informacyjno-wywiadowczej nie była organizacyjnie przygotowana do zadań wojennych. Była obciążona nadmiernym balastem biurokratycznym. Do września 1939 r. nie przeprowadzono podziału zadań o charakterze wojennym między poszczególnymi komórkami centrali⁴¹.

Do 1937 r. organizacja sieci wojennej na kierunku zachodnim nie wyszła poza rozważania teoretyczne. Inicjatywę stworzenia tego typu sieci przedstawił szef Sztabu Głównego. Początkowo utworzono wydział planowania wywiadu, kontrwywiadu i dywersji wojennej. Istotnym jednak zadaniem było stworzenie dobrze funkcjonującej alarmowej sieci wywiadowczej, której zadaniem byłoby sygnalizowanie zjawisk towarzyszących przygotowaniom wojennym. Po trwających ponad rok prac przygotowawczych, które były hamowane brakiem założeń operacyjnych, w połowie 1938 r. przystąpiono do opracowania planów sieci wywiadu i dywersji wojennej. W trakcie tych prac szef Sztabu Głównego dwukrotnie zmieniał decyzję dotyczącą kolejności planowania. Kwestie wschodnie zdominowały zachodnie na pewien okres, po czym nastąpiła zmiana⁴².

Na początku 1939 r. zakładano, że wywiad płytki na przedpolu operacyjnym dla poszczególnych dowództw miały prowadzić przede wszystkim ekspozytury, które dysponowały także kontaktami wywiadu głębokiego⁴³.

³⁹ Szerzej: *ibidem*, s. 105, 138–139.

⁴⁰ AIPMS, sygn. A. XII. 24/36. Pismo mjr. Adama Świtkowskiego...; L. Gondek, *Działalność Abwehry...*, s. 338.

⁴¹ L. Sadowski, *op.cit.* s. 144–146.

⁴² *Ibidem*, s. 154–156.

⁴³ AIPMS, sygn. B.I.6i/2, Opracowanie ppłk. Józefa Skrzydlewskiego dotyczące jego działalności w Oddziale II SG, z 24 listopada 1939 r., k. 155–163.

Ogólnie nakreślono kooperacje i powiązanie ekspozytur z Oddziałami II armii. Zmiany koncepcji w zakresie budowy wojennej sieci alarmowej oraz częściowe przejście wywiadu płytkiego przez armię wprowadziły pewne zamieszanie, które opóźniło planowane prace. W efekcie wszystkie placówki ekspozytury potraktowano jako formę sieci alarmowej i ukierunkowano ją tak, by mogły rozpoznać niebezpieczeństwo zbliżającej się wojny. Zwiększono intensywność pracy werbunkowo-wywiadowczej na przedpolu. Dopiero w maju 1939 r. rozpoczęto organizację radiowej łączności agenturalnej, która do wybuchu wojny nie została w pełni ukończona. Ekspozytury pracowały w tym okresie bardzo wydajnie i ofiarnie⁴⁴.

Wywiad głęboki w Rzeszy miał odgrywać szczególne znaczenie w okresie konfliktu zbrojnego. Nie został należycie przygotowany. Brakowało komórek, które kierowałyby siecią wojenną. System oparcia placówek wywiadowczych o przedstawicielstwa oficjalne nie był trafny. Sieć wywiadu ze względu na ograniczenia kadrowe nie mogła w pełni realizować zadań wojennych. Trud i ofiarność oficerów polskiego wywiadu, którzy należycie rozpoznali przygotowania wojenne i ruchy wojsk niemieckich, są godne uznania. Od wiosny 1939 r. rozpoczął się okres nasilonych przygotowań agenturalnej sieci strategicznej w Niemczech⁴⁵. W tym czasie nastąpiła znaczna aktywizacja działań Referatu „Zachód”. Do sierpnia dwukrotnie zwiększono obsadę placówek oficerskich w Trzeciej Rzeszy⁴⁶.

W wyjątkowo trudnym okresie zagrożenia wojennego, w kwietniu 1939 r., utworzono Samodzielny Referat Sytuacyjny „Niemcy”, by uzyskać wnikliwe rozpoznanie niemieckich przygotowań do wojny. Stronie polskiej zależało szczególnie na zdobyciu informacji dotyczących niemieckich wojsk pancernych, zasad ich operacyjnego i taktycznego użycia oraz planów mobilizacyjnych. Dowództwo Wehrmachtu szczególną rolę wyznaczało formacjom pancernym, które były istotną siłą Blitzkriegu. Działalność Samodzielnych Referatów „Zachód” i „Niemcy” zapewniała dopływ do centrali Oddziału II wielu wartościowych informacji o narastającej koncentracji wojsk niemieckich⁴⁷. Przygotowania Trzeciej Rzeszy do wojny wiązały się ze znacznym rozszerzeniem zakresu zainteresowań polskiego wywiadu. Kierownictwo Oddziału II zdawało sobie

⁴⁴ *Ibidem*, k. 164–165.

⁴⁵ L. Gondek, *Wywiad polski...*, s. 97–99.

⁴⁶ Sprawozdanie mjr. dypl. Tadeusza Szumowskiego, szefa Samodzielnego Referatu „Zachód” Oddziału II (wywiadu głębokiego, czyli strategicznego na Niemcy) za czas 19 marca 1939 – 27 sierpnia 1939, Zbiory Specjalne Biblioteki Naukowej WBBH (d. WIH), sygn. I/3/17, s. 4–9.

⁴⁷ W. Kozaczuk, *Bitwa o tajemnice. Służby wywiadowcze Polski i Rzeszy Niemieckiej 1922–1939*, Warszawa 1977, s. 428–432.

doskonale sprawę z trudności rozpoznania całokształtu niemieckich przygotowań wojennych. Informacje wywiadowcze były cennym uzupełnieniem wiedzy posiadanej przez resort spraw zagranicznych⁴⁸.

Z ustaleń Referatu „Zachód” wynikało, że w połowie 1939 r. armia niemiecka liczyła 1 800 tys. osób, z możliwością zwiększenia stanu osobowego o kolejne 100 tys. w ciągu miesiąca. Według T. Szumowskiego, w okresie poprzedzającym wybuch wojny Oddział II rozpoznał w zgrupowaniach skierowanych przeciwko Polsce około 40 wielkich jednostek, spośród 54, które walczyły we wrześniu 1939 r. Wywiad polski poznał zasadnicze kierunki niemieckich uderzeń, z wyjątkiem skierowanego ze wschodniej Słowacji⁴⁹. Krótko przed wybuchem wojny Sztab Główny miał dobre rozpoznanie niemieckich sił zbrojnych zgrupowanych wokół granic z Polską⁵⁰. Bardzo dobrze był rozpoznany obszar Prus Wschodnich. Wywiad znał dyslokację wielkich jednostek czynnych oraz osłonowych.

W kontekście powyższych rozważań należy przyjąć, że rozpoznanie przygotowań do agresji przez wywiad polski było stosunkowo dobre⁵¹. Zdołano zlokalizować około 80% wielkich jednostek wojsk lądowych i lotnictwa, co pozwoliło przewidzieć główne kierunki uderzeń niemieckich⁵². Naczelne dowództwo uzyskało realny obraz sytuacji, który pozwalał na podjęcie istotnych decyzji, choć niektóre wiadomości lekceważono. Informacje Oddziału II SG w zakresie rozpoznania przygotowań wojennych Niemiec hitlerowskich wywarły pewien wpływ na ewolucję polskich przygotowań obronnych oraz plan działań operacyjnych. Jednak polskie służby specjalne nie rozpoznały rzeczywistych zamierzeń strategicznych zachodnich sprzymierzeńców i radykalnej zmiany polityki zagranicznej Związku Sowieckiego. Zatem można uznać, że wpływ wywiadu na najważniejsze decyzje polityczne okazał się niewielki.

Wartościowym uzupełnieniem wiadomości dostarczanych przez polski wywiad strategiczny i płytki były raporty i opracowania attaché wojskowego w Berlinie ppłk. dypl. Antoniego Szymańskiego. Jego działal-

⁴⁸ A. Pepłoński, *Wywiad a dyplomacja II Rzeczypospolitej*, Toruń 2005, s. 342–344.

⁴⁹ Sprawozdanie mjr. dypl. Tadeusza Szumowskiego..., s. 8–10.

⁵⁰ Szerzej: A. Woźny, *Niemieckie przygotowania do wojny z Polską w ocenach polskich naczelnych władz wojskowych w latach 1933–1939*, Warszawa 2000, s. 303–311; P. Kołakowski, *Czas próby. Polski wywiad wojskowy wobec groźby wybuchu wojny w 1939 roku*, Warszawa 2012, s. 186 i nast.

⁵¹ M. Zgórniak, *Polski wywiad wojskowy w 1939 roku, jego oceny sytuacji i wpływ na decyzje militarne i polityczne* [w:] *Pax et Bellum*, red. K. Olejnik, Poznań 1993, s. 328–332.

⁵² A. Woźny, *op.cit.*, s. 309–310.

ność nadzorował Oddział II SG⁵³. Wzrost zagrożenia bezpieczeństwa Polski ze strony Trzeciej Rzeszy uczynił z berlińskiego przedstawicielstwa jedną z najważniejszych placówek dyplomatycznych Rzeczypospolitej. A. Szymański oprócz przekazywania okresowych raportów do Oddziału II SG był także wzywany do Warszawy, by przedstawić szerzej niektóre zagadnienia⁵⁴. Po śmierci Józefa Piłsudskiego spotykał się z jego spadkobiercą, marszałkiem Edwardem Rydzem-Śmigłym. Zwracał on często uwagę attaché wojskowego na konieczność rozpoznania personalnego elity politycznej Trzeciej Rzeszy, a zwłaszcza Adolfa Hitlera⁵⁵. Od połowy lat trzydziestych ppłk Szymański na początku każdego roku wygłaszał referaty na temat Niemiec. Jego słuchaczami byli między innymi inspektorzy armii oraz oficerowie ich sztabów. Szef Sztabu Głównego gen. Wacław Stachewicz niejednokrotnie sceptycznie odnosił się do ocen berlińskiego attaché, dotyczących zbrojeń i przygotowań niemieckich do wojny, uważając je za zbyt subiektywne i emocjonalne⁵⁶. Raporty polskiego attaché wojskowego w Berlinie, doskonale zorientowanego w zasięgu przygotowań niemieckich, nie spotykały się z należytą uwagą w Warszawie. Traktowano je często jako przesadne i niewiarygodne. Więcej wiary dawano ambasadorowi Józefowi Lipskiemu, który utwierdzał ministra Józefa Becka w mniemaniu, że Hitler blefuje i że stanowczość jest jedyną racjonalną taktyką wobec Niemców⁵⁷.

Na uwagę zasługują działania Oddziału II w zakresie zwalczania szpiegostwa niemieckiego. Różnorodność realizowanych zadań, duże obciążenie pracą, ograniczone możliwości wykorzystywania łączności i transportu nie sprzyjały efektywności pracy. Czynnikiem ułatwiającym pracę kontrwywiadowczą była w miarę jednolita polityka poszczególnych rządów. Placówki kontrwywiadu zaczepnego starały się przenikać do źródeł Abwehry w celu zdobycia wiadomości niezbędnych do zwalczania szpiegostwa. Działania zmierzały do ograniczenia skuteczności wpływów obcych służb specjalnych. W okresie zagrożenia wojennego

⁵³ Szerzej: H. Ćwięk, *Polityczno-militarne przygotowania Trzeciej Rzeszy do wojny w raportach attaché w Berlinie* płk. Antoniego Szymańskiego, Częstochowa 2007; G. Łukomski, *General brygady Antoni Szymański (1984–1973). Wielkopolanin – żołnierz i dyplomata*, Pruszków–Warszawa–Londyn 2006, s. 30–41; A. Szymański, *Zły sąsiad. Niemcy 1932–1939 o oświeceniu polskiego attaché wojskowego w Berlinie*, Londyn 1959.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 115.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 120.

⁵⁶ G. Łukomski, *op.cit.*, s. 33–34.

⁵⁷ T. Jurga, *Obrona Polski 1939*, Warszawa 1990, s. 119; H. Batowski, *Agonia pokoju i początek wojny*, Poznań 1979, s. 58.

zakładano, że poczynania polskiego kontrwywiadu będą szły w parze z postęпами wywiadu niemieckiego, a nawet go wyprzedzą. Rzeczywistość okazała się inna aniżeli założenia. Powszechnie przyjętą praktyką było uzgadnianie posunięć operacyjnych z przedstawicielami władz centralnych. Dochodziło do różnicy zdań między strukturalnym ogniwem Oddziału II – Referatem „Zachód” a Ministerstwem Spraw Zagranicznych⁵⁸.

Od wiosny 1939 r. notowano znaczny wzrost szpiegostwa niemieckiego, co powodowało nasilenie działań kontrwywiadu, którego rezultaty nie były zadowalające. Brakowało specjalistycznej kadry. Ponadto resort spraw zagranicznych sprzeciwiał się stosowaniu restrykcji wobec szpiegów i dywersantów niemieckich. Od marca do lipca 1939 r. na Śląsku aresztowano 55 szpiegów niemieckich⁵⁹. Wrocławska placówka Abwehry dysponowała rozległą siecią agentów rekrutujących się spośród obywateli polskich narodowości niemieckiej. Kilkanaście dni przed napaścią Niemiec hitlerowskich na Polskę władze bezpieczeństwa zatrzymały 360 osób. Rozbicie V kolumny na Śląsku wywołało panikę wśród hitlerowców. Jednak akcja władz polskich na skutek interwencji ambasadorów Francji i Wielkiej Brytanii nie została przeprowadzona do końca. Podobne działania, realizowane na terenie Pomorza i Wielkopolski, uniemożliwiały dywersantom hitlerowskim zniszczenie wielu obiektów niemieckich, co miało być wykorzystane dla celów propagandowych⁶⁰. Placówki kontrwywiadu zwalczały lawinowo nasilające się szpiegostwo niemieckie. O ile w latach 1935–1938 ujawniono około 300 przypadków szpiegostwa, to w okresie 8 miesięcy 1939 r. liczba ta mogła być dwukrotnie większa⁶¹.

Działania Oddziału II w zakresie zwalczania szpiegostwa były tylko w pewnym stopniu przygotowane do pracy w warunkach wojennych. W tym celu opracowano wytyczne do planów mobilizacyjnych oraz instrukcje pracy dla Samodzielnych Referatów Informacyjnych, które włączono do planów mobilizacyjnych Dowództw Okręgów Korpusów. Plan mobilizacyjny służby kontrwywiadowczej zakładał trzykrotne zwiększenie liczby funkcjonujących dotychczas placówek tego typu, które w przeważającej części miały być obsadzone przez oficerów re-

⁵⁸ L. Gondek, *Wywiad polski...*, s. 102–106.

⁵⁹ J. Sroka, *Górny Śląsk i Zagłębie Dąbrowskie pod okupacyjnym zarządkiem wojskowym*, Katowice 1975, s. 37.

⁶⁰ Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, sygn. 11480, Opracowanie MSZ pt. „Sytuacja na odcinku mniejszości niemieckiej”, z 17 lipca 1939 r., s. 56–67.

⁶¹ M. Cygański, *op.cit.*, s. 118.

zerwy. Większość z nich została przeszkolona na specjalnych kursach, a niektórzy odbyli również praktyki w referatach informacyjnych. Szczegóły techniczny mobilizacji służby kontrwywiadowczej nie były w pełni dopracowane⁶². Samodzielne Referaty Informacyjne DOK miały aktywizować się łącznie z dowództwami OK w ramach mobilizacji powszechnej, a ich placówki podczas tzw. mobilizacji kolorowej (alarmowej). Włączenie służby kontrwywiadowczej do różnych wariantów mobilizacji spowodowało pewne zakłócenia w funkcjonowaniu tajnych służb. Kilka dni przed wybuchem wojny zostały zmobilizowane organy kontrwywiadowcze, które jednak nie mogły osiągnąć zamierzonych celów.

W okresie zagrożenia ze strony Trzeciej Rzeszy szczególne znaczenie odgrywała ochrona tajemnic wojskowych. W drugiej połowie lat trzydziestych niektóre placówki kontrwywiadowcze oceniały stan zabezpieczenia wojska przed wpływami obcego wywiadu jako dobry. Taką opinię prezentował m.in. kierownik SRI Dowództwa Okręgu Korpusu V, mjr Stanisław Solecki. Trudno się z nią zgodzić, skoro stwierdzano wiele uchybień, co wynika z materiałów źródłowych. Oficerowie nie znali przepisów dotyczących ochrony tajemnic wojskowych. Nie przeprowadzali nakazanych kontroli. Pomieszczenia, w których przechowywano tajne dokumenty, nie były właściwie zabezpieczone. Często miały do nich dostęp osoby nieupoważnione⁶³. W połowie 1938 r. władze wojskowe starały się zaostrzyć rygory ochrony obiektów wojskowych i przemysłu wojennego. Zostały one ujęte w specjalnej instrukcji⁶⁴. Problematykę ochrony tajemnic traktowano niejednoznacznie. Zmiany koncepcji od nadmiernego liberalizmu do przesadnej ostrożności wpływały negatywnie na sferę obronności kraju⁶⁵.

Zakończenie

Adolf Hitler w krótkim czasie zbudował potęgę militarną Niemiec. Jego zdobycze terytorialne w drugiej połowie lat trzydziestych ułatwiły mu dominację w Europie Środkowej. Po konferencji monachijskiej Niemcy przedstawili stronie polskiej propozycje m.in. włączenia Gdańska do Rzeszy w ramach uregulowania spornych spraw w stosunkach między Warszawą a Berlinem, czego Józef Beck nie akceptował. Dążył

⁶² L. Sadowski, *op.cit.*, s. 164–165.

⁶³ Centralne Archiwum Wojskowe, DOK V, sygn. 371.5.31, Referat kierownika SRI DOK V, s. 1–5.

⁶⁴ CA MSW, sygn. 276, t.8, Instrukcja ochrony obiektów wojskowych i przemysłu wojennego, z 21 maja 1938 r., k. 38–47.

⁶⁵ L. Gondek, *Działalność Abwehry...*, s. 279–280.

on do stworzenia nowego porozumienia z Niemcami, opartego na dwustronnych gwarancjach. Wódz Trzeciej Rzeszy nie był zainteresowany takim rozwiązaniem.

W okresie kryzysu w stosunkach polsko-niemieckich w kwietniu 1939 r. Hitler wypowiedział deklarację o niestosowaniu przemocy z 1934 r. Odrzucenie niemieckich żądań terytorialnych i kategoryczny sprzeciw wobec groźby użycia siły przedstawił minister J. Beck w maju 1939 r. podczas przemówienia na sesji plenarnej Sejmu. Wojna była nieunikniona. W tej sytuacji J. Beck zawarł sojusz wojskowy z Wielką Brytanią i odnowił sojusz z Francją. Wydaje się, że w tym wyjątkowo trudnym okresie nie mógł już nic innego uczynić.

Działalność Oddziału II SG w okresie zagrożenia bezpieczeństwa Polski miała szczególne znaczenie. Rozpoznanie wywiadowcze ułatwiało rządowi oraz władzom wojskowym podejmowanie ważnych decyzji strategicznych. Mimo mankamentów w funkcjonowaniu organów wywiadowczych, w okresie zagrożenia wojennego udało się rozpoznać przygotowania Trzeciej Rzeszy do wojny z Polską. Zdołano zlokalizować około 80% jednostek hitlerowskich, co pozwoliło przewidzieć główne kierunki uderzeń wroga.

Służba dyplomatyczna i wywiad polski w okresie międzywojennym dostarczały władzom cywilnym i wojskowym różnorodne informacje związane ze specyfiką wykonywanych działań. Najbardziej istotne dotyczyły zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Wywiad wojskowy zdobywał wiadomości dotyczące potencjału militarnego i przygotowań Trzeciej Rzeszy do wojny. Natomiast resort spraw zagranicznych obserwował zmiany w polityce Niemiec hitlerowskich, zwłaszcza w okresie nasilającego się zagrożenia bezpieczeństwa Polski. Ministerstwo Spraw Zagranicznych starało się wykorzystywać środki dyplomatyczne, by zmienić bądź osłabić poczynania wroga. Polityka zagraniczna i działalność wywiadowcza uzupełniały się w pewnym stopniu i dostarczały najwyższym władzom państwowym informacje do podejmowania strategicznych decyzji. Władze wojskowe wykorzystywały informacje wywiadowcze do stosownych analiz.

Oceniając działalność wywiadowczą Oddziału II i pracę Ministerstwa Spraw Zagranicznych w okresie zagrożenia wojennego, należy także wspomnieć o mankamentach wynikających z braku koordynacji pracy między tymi instytucjami. Zdarzało się, że minister Beck otrzymywał niepełne informacje na temat przygotowań państwa do wojny. Stronie polskiej nie udało się rozpoznać zbliżenia niemiecko-sowieckiego i tajnego porozumienia obu wrogich państw.

Bibliografia

- Archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Sikorskiego w Londynie (AIPMS), sygn. A. XII. 24/36, Pismo mjr. Adama Świtkowskiego do szefa Oddziału II Sztabu NW z 16 czerwca 1944.
- AIPMS, sygn. B.I.6i/2, Opracowanie ppłk. Józefa Skrzydlewskiego dotyczące jego działalności w Oddziale II SG, z 24 listopada 1939 r.
- Archiwum Akt Nowych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, sygn. 11480, Opracowanie MSZ pt. „Sytuacja na odcinku mniejszości niemieckiej”, z 17 lipca 1939 r.
- Batowski H., *Agonia pokoju i początek wojny*, Poznań 1979.
- Batowski H., *Między dwiema wojnami 1919–1939. Zarys historii dyplomatycznej*, Kraków 1988.
- Centralne Archiwum Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (CA MSW), sygn. 291, t. 1, Plan i wytyczne pracy dla posterunków oficerskich na 1934 r., opracowane przez Ekspozyturę nr 3, z 4 lutego 1934 r.
- CA MSW, sygn. 289, t. 63, Sprawozdanie z działalności Ekspozytury nr 3 za okres 1935–1936.
- CA MSW, sygn. 289, t. 63, Plan pracy Ekspozytury nr 3 Oddziału II SG w Bydgoszczy na 1936/1937 r.
- CA MSW, sygn. 291, t. 328, Plan i wytyczne pracy Ekspozytury nr 3 w Bydgoszczy, z 16 stycznia 1935 r.
- CA MSW, sygn. 276, t.8, Instrukcja ochrony obiektów wojskowych i przemysłu wojennego, z 21 maja 1938 r.
- Centralne Archiwum Wojskowe, DOK V, sygn. 371.5.31, Referat kierownika SRI DOK V.
- Cygański M., *Mniejszość niemiecka w Polsce centralnej w latach 1919–1939*, Łódź 1962.
- Ćwięk H., *Polityczno-militarne przygotowania Trzeciej Rzeszy do wojny w raportach attaché w Berlinie płk. Antoniego Szymańskiego*, Częstochowa 2007.
- Erfurth W., *Niemiecki Sztab Generalny 1918–1945*, Warszawa 2007.
- Friszke A., Kornat M., Stemplowski R., *Dwie epoki. O celach w polskiej polityce zagranicznej 1918–1939 i 1989–2015*, Warszawa 2020.
- Gondek L., *Działalność Abwehry na terenie Polski 1933–1939*, Warszawa 1974.
- Gondek L., *Wywiad polski w Trzeciej Rzeszy 1933–1939*, Warszawa 1982.
- Hitler A., *Mein Kampf. Moja walka. Edycja krytyczna*, Warszawa 2021.
- Jacobsen H.A., *Imperatyw pokoju. Polityka i wojna XX wieku*, Poznań 2000.
- Jurga T., *Obrona Polski 1939*, Warszawa 1990.
- Kershaw I., *Hitler 1936–1941. Nemezis*, Poznań 2004.
- Kołąkowski P., *Czas próby. Polski wywiad wojskowy wobec groźby wybuchu wojny w 1939 roku*, Warszawa 2012.
- Kornat M., Wołos M., *Józef Beck. Biografia*, Kraków 2020.
- Kozaczuk W., *Bitwa o tajemnice. Służby wywiadowcze Polski i Rzeszy Niemieckiej 1922–1939*, Warszawa 1977.
- Kucharczyk G., Rak K., *Polska, Rosja, Niemcy od XVI do XXI wieku*, Warszawa 2023.
- Łukomski G., *General brygady Antoni Szymański (1984–1973). Wielkopolanin – żołnierz i dyplomata*, Pruszków–Warszawa–Londyn 2006.
- Masson P., *Historia Wehrmachtu 1939–1945*, Warszawa 1995.
- Peplowski A., *Wywiad a dyplomacja II Rzeczypospolitej*, Toruń 2005.

- Sadowski L., Oddział II Sztabu Głównego (Rezultaty pracy pokojowej i udział w przygotowaniu do wojny), Zbiory Specjalne Biblioteki Naukowej, Wojskowego Biura Badań Historycznych, sygn. I/3/60.
- Shirer W. L., *Powstanie i upadek Trzeciej Rzeszy. Historia hitlerowskich Niemiec*, Kraków 1992.
- Skóra W., *Służba konsularna Drugiej Rzeczypospolitej. Organizacja, kadry i działalność*, Toruń 2006.
- Sprawozdanie mjr. dypl. Tadeusza Szumowskiego, szefa Samodzielnego Referatu „Zachód” Oddziału II (wywiadu głębokiego, czyli strategicznego na Niemcy) za czas 19 marca 1939 – 27 sierpnia 1939, Zbiory Specjalne Biblioteki Naukowej WBBH (d. WIH), sygn. I/3/17.
- Sroka J., *Górny Śląsk i Zagłębie Dąbrowskie pod okupacyjnym zarządem wojskowym*, Katowice 1975.
- Szymański A., *Zły sąsiad. Niemcy 1932–1939 o oświeceniu polskiego attaché wojskowego w Berlinie*, Londyn 1959.
- Wieczorkiewicz P.P., *Polityka zagraniczna II Rzeczypospolitej na tle sytuacji europejskiej w latach 1918–1939* [w:] *Z dziejów Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1986.
- Wojciechowski M., *Stosunki polsko-niemieckie 1933–1938*, Poznań 1980.
- Woźny A., *Niemieckie przygotowania do wojny z Polską w ocenach polskich naczelnych władz wojskowych w latach 1933–1939*, Warszawa 2000.
- Zgórniak M., *Europa w przededniu wojny. Sytuacja militarna w latach 1938–1939*, Kraków 1993.
- Zgórniak M., *Polski wywiad wojskowy w 1939 roku, jego oceny sytuacji i wpływ na decyzje militarne i polityczne* [w:] *Pax et Bellum*, red. K. Olejnik, Poznań 1993.
- Żerko S., *Niemiecka polityka zagraniczna 1933–1939*, Poznań 2005.
- Żerko S., *Niemiecka polityka zagraniczna w przededniu II wojny światowej* [w:] *Kryzys 1939 roku w interpretacjach polskich i rosyjskich historyków*, red. S. Dębski, M. Narinski, Warszawa 2009.

**“We in Poland do not know the concept of peace at any price”.
Diplomacy and intelligence in the period of approaching war**

Abstract

After gaining power in Germany, Adolf Hitler consistently implemented his plan to revise the borders with Poland. He attached great importance to the expansion of military potential. In 1935, the Third Reich began unlimited expansion of its armed forces and preparations for war. The Abwehr implemented an important part of the war preparation plan, focusing its attention on reconnaissance of Poland. Hitler's peace gains in the second half of the 1930s enabled him to dominate Central Europe. The policy of concessions of the Western powers made it easier for Germany to implement its expansionist plans. During the Sudeten Crisis, Minister of Foreign Affairs Józef Beck sought an agreement with the Third Reich. However, Hitler had other plans. J. Beck categorically rejected Hitler's territorial demands presented to the Polish side in the autumn of 1938 and repeated the following year. He was aware of the consequences of this decision. He presented his position on German demands and the threat of use of force by the Third Reich in the Parliament on May 5, 1939. He obtained the full support of parliamentarians

and Polish society. The diplomatic actions undertaken by J. Beck did not protect Poland from Hitler's aggression. The information from Polish intelligence was of exceptional importance during the war threat from the Third Reich. In the summer of 1939, the leadership of the Second Department of the Main Staff received information from various sources about the inevitably approaching war. The military attaché in Berlin, Lt. Col. Antoni Szymański, sent reports to Warsaw about the concentration of the Wehrmacht in the area of the border with Poland. The highest military authorities treated this type of news with some reserve. The Polish side's intelligence reconnaissance regarding the Third Reich's preparations for war, despite many shortcomings, was quite good. The Supreme Command obtained from the intelligence the appropriate characteristics of the situation and sufficient materials to make strategic decisions. Polish intelligence and diplomacy have not figured out German-Soviet relations since the beginning of 1939 and the rapprochement of both enemies. The article, based largely on source materials, presents the behind-the-scenes of Polish diplomacy in the face of the German threat and the secrets of intelligence in identifying the Third Reich's preparations for war with Poland.

Keywords: diplomacy, threats to Poland's security, Second Department of the General Staff, intelligence, counterintelligence, Abwehr

Aneta Dawidowicz*

PREZYDENT I RZĄD W MYŚLI POLITYCZNEJ NARODOWEJ DEMOKRACJI (DO 1939 ROKU)

Streszczenie

Ustrój państwa narodowego stanowił jedno z kluczowych zagadnień podejmowanych w myśli politycznej Narodowej Demokracji. Problematyka ustrojowa w myśli politycznej ND była rozpatrywana w ścisłym związku z zagadnieniami o charakterze światopoglądowym. Podkreślano konieczność utworzenia „rządów silnych”, utożsamianych z rządami elity narodowej, złożonej z wartościowych pod względem narodowym, uświadomionych narodowo jednostek. Uważano, że władza prezydencka powinna spoczywać w rękach polityków obdarzonych wysokimi kwalifikacjami zarówno umysłowymi, jak i etycznymi. W myśli politycznej ND obowiązywała koncepcja silnego rządu parlamentarnego wyłonionego przez większość polską. Krytycznie odnoszono się do koncepcji dyktatury. Widziano w niej system nietrwały i przejściowy.

Słowa kluczowe: rząd, prezydent, Narodowa Demokracja, myśl polityczna

Wstęp

Ustrój państwa narodowego stanowił jedno z kluczowych zagadnień podejmowanych w myśli politycznej Narodowej Demokracji (ND). Sytuując w centrum systemu wartości ideę narodu, doceniano znaczenie instytucji państwowych. Celem artykułu jest zaprezentowanie problematyki prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i rządu państwa w myśli politycznej ND do 1939 roku. Omawianą problematykę ukazano w kontekście innych problemów, przedstawiono źródła myśli ustrojowej, zaprezentowano stosunek do ustroju monarchicznego, rozważania nad rządami jednostki. Sformułowano następujące hipotezy badawcze: 1) problematyka ustrojowa w myśli politycznej ND była rozpatrywana w ścisłym związku z zagadnieniami o charakterze światopoglądowym;

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: aneta.dawidowicz@mail.umcs.pl, ORCID: 0000-0002-5266-2247.

2) w rozważaniach programowych endecji powtarzały się deklaracje oparcia ustroju państwa na jednoznacznych podstawach prawnych; 3) podkreślano konieczność utworzenia „rządów silnych”, utożsamianych z rządami elity narodowej, złożonej z wartościowych pod względem narodowym, uświadomionych narodowo jednostek. Wykorzystano następujące metody badawcze: analiza świadectw myśli politycznej i śladów myśli politycznej, systematyzacja koncepcji politycznych, metoda komparatystyczna. Podstawę źródłową niniejszego tekstu stanowiła publicystyka polityczna, pisma polityczne ideologów ND. Obóz narodowy doczekał się bogatej i różnorodnej literatury. Stała się ona pomocna przy przygotowaniu artykułu¹. Pomimo znacznego postępu badań nadal wiele problemów wymaga refleksji i weryfikacji dotychczasowych ocen.

Źródła ideowe poglądów ustrojowych

Punkt wyjścia rozważań ustrojowych stanowiła monteskiuszowska zasada trójpodziału władzy. Podział ów przyjmowano z dużą dozą sceptycyzmu, lecz argumentowano, że zabezpiecza on równowagę wewnętrzną w państwie, zapewnia przewagę zagwarantowanych kompetencji i uprawnień nad dążeniem do chaotycznego czy bezprawnego sprawowania władzy. Poglądy ustrojowe ND były determinowane rozwiązaniami wprowadzanymi w ówczesnej Europie. Nawiązywano do wydarzeń w III Rzeszy i w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Istotny wpływ miała sytuacja polityczna we Włoszech i sukcesy dyktatury Benito Mussoliniego. Uważano, że system totalitarny jest bardziej sprawny w rozwiązywaniu wielu problemów, niż, jak oceniano, zdyskredytowany już ład demokratyczny, zarazem potępiano zbrojne i rewolucyjne formy zmiany ładu politycznego².

Przedstawiciele generacji „niepokornych”, działacze Związku Ludowo-Narodowego (ZLN), opowiadali się za zasadami demokracji parlamentarnej. W „grupie profesorskiej” ZLN objawiały się jednak różnorodne poglądy i stanowiska. Były tam osoby o poglądach liberalnych i zwolennicy totalizacji życia politycznego. Natomiast „młodzi” Stronictwa Narodowego (SN) nie stanowili jednolitej grupy ideowej. W 1934 roku część radykalizujących młodych opuściła SN, ale partia pozostała podzielona na „ortodoksów poznańskich”, „ortodoksów war-

¹ A. Dawidowicz, *Stan badań nad dziejami i myślą polityczną Narodowej Demokracji*, „Atheaneum. Polskie Studia Politologiczne”, 2012, vol. 33, s. 235–251.

² K. Stepnik, *Publicystyka polityczna w Polsce (1926–1939)*, Warszawa 2012, s. 104–141.

szawskich” i „młodych”³. W następnych latach „młodzi” podzielili się na grupę Tadeusza Bieleckiego i frakcję Jędrzeja Giertycha i Kazimierza Kowalskiego. Pokolenie „młodych” SN opowiadało się za ekstremalnymi formami ustrojowymi, odległymi od rozwiązań demokratycznych i parlamentarnych. „Młodzi” podejmowali zagadnienie monopartii i proponowali wprowadzenie zasady „silnej władzy”⁴.

Refleksje nad monarchizmem i instytucją monarchy

Wyrażano opinię, że ustrój państwa narodowego powinien być budowany w oparciu o wartość narodu, jego charakter, dążenia i cele⁵. Wspólne dla wszystkich środowisk było przekonanie o konieczności budowy państwa narodowego⁶. Poczucie słabości władzy państwowej, rozczarowanie ładem demokratycznym, dążenia formacji piłsudczykowskiej do ustanowienia modelu państwa autorytarnego skłaniało do przemyśleń na temat pożądanej formy państwa. Dylemat: „monarchia, republika czy dyktatura?” stanowił ważny motyw przemyśleń nad ustrojem politycznym państwa⁷.

Prezentując poglądy na temat rządu i prezydenta, warto wspomnieć, jakie były oceny instytucji monarchii i jak widziano możliwość przywrócenia monarchii. Monarchia jako jedna z najstarszych form ustrojowych wzbudzała zainteresowanie różnych nurtów ideowych. Poczucie kryzysu, czy nawet anachronizmu parlamentaryzmu, stanowiło impuls do dyskusji na temat perspektyw wprowadzenia monarchii. Nasilający się kryzys demokracji i parlamentaryzmu zbiegł się z rozwojem licznych organizacji i środowisk o obliczu monarchistycznym⁸. Konsekwencją zamachu majowego było między innymi uaktywnienie polityków już wcześniej krytycznych wobec założeń ładu parlamentarno-demokratycznego. Refleksje nad monarchizmem i instytucją monarchy

³ J. Babiński, *Geografia polityczna w Polsce A. D. 1937*, Warszawa 1937, s. 17, 18.

⁴ Adam Doboszyński *o ustroju Polski*, wyb. i oprac. B. Grott, Warszawa 1996, s. 5–37.

⁵ R. Rybarski, *Odmiany nacjonalizmu*, „Myśl Narodowa”, 30 X 1938, nr 47, s. 718.

⁶ B. Grott, *Dylematy polskiego nacjonalizmu. Powrót do tradycji czy przebudowa narodowego ducha*, Warszawa 2014, s. 138.

⁷ R. Dmowski, *Pisma*, t. X, Częstochowa 1939, s. 207, 208; E. Maj, *Związek Ludowo-Narodowy 1919–1928. Studium z dziejów myśli politycznej*, Lublin 2000, s. 268–272.

⁸ S. Mackiewicz, *Kropka nad i*, Warszawa 1927, s. 104; A. Górski, *Władza polityczna w myśli Stanisława Cata-Mackiewicza*, Kraków 1999; J. Gzella, „Słowo” – pismo konserwatystów wileńskich 1922–1939 [w:] *Z dziejów prasy konserwatywnej. Przegląd tytułów*, red. W. Mich, B. Borowik, Lublin 2009, s. 141–161.

pojawiły się w przemysleniach zarówno reprezentantów ZLN, jak i SN⁹.

Przychylnie opinie na temat monarchii formułowali zwłaszcza reprezentanci młodego pokolenia SN. W ich twórczości ideowej w pełni objawiły się inspiracje docierające z doktryny konserwatywnej¹⁰. Reprezentanci „starych” również okazywali zainteresowanie monarchią. Np. wiceprezes SN, Stefan Dąbrowski, angażował się w inicjatywę zorganizowania środowisk dążących do restytucji monarchii, uczestnicząc w pracach Zjednoczenia Monarchistów Polskich¹¹. Ustrój monarchiczny rozpatrywano w znaczeniu historycznym i symbolicznym. Uważano, że monarchia stanowi część tradycji cywilizacji łacińskiej i odpowiada postulowanej przez młodych działaczy SN idei hierarchicznej. Monarchię postrzegano jako gwarancję silnej władzy politycznej, symbol równowagi w państwie, źródło współpracy i rozjemstwa pomiędzy partiami politycznymi. Postulat hierarchizacji życia politycznego i społecznego, wielokrotnie objawiający się w enuncjacjach „młodych”, pozostawał w zgodzie z ideą monarchii¹².

Na podstawie doświadczeń politycznych I Rzeczypospolitej, namysł nad pożądanym kształtem państwa skłaniał do wniosku, że najodpowiedniejszą formę monarchii stanowiła monarchia dziedziczna. Uważano, że taki kształt monarchii nadaje władzy politycznej stabilność, głowie państwa gwarantuje należną powagę, autorytet i niezależność, zachowując przy tym niezwykle ważną i pożądaną ciągłość władzy politycznej, eliminując zarazem rywalizację partyjną, a tym samym chaos w państwie. Przekazywaną z pokolenia na pokolenie władzę traktowano jako cenny składnik systemu politycznego. Zastrzeżenia wzbudzał wybór monarchy drogą wolnej elekcji.

Dyskusja nad ustrojem monarchicznym miała charakter teoretycznych rozważań. W Polsce brakowało bowiem politycznych i społecznych przesłanek dla odbudowania monarchii. Sceptycznie oceniając możliwość przywrócenia monarchii, pisano o trudnościach w powołaniu

⁹ A. Meller, *Wątki monarchistyczne w publicystyce obozu narodowego 1918–1939* [w:] *Ustrój państwa w polskiej myśli politycznej XX–XXI wieku*, red. A. Lewandowski, A. Meller, W. Woźny, Toruń 2011, s. 67–99.

¹⁰ W. Mich, *Polscy konserwatyści* [w:] *Więcej niż niepodległość. Polska myśl polityczna 1918–1939*, red. J. Jachymek, W. Paruch, Lublin 2001, s. 38; J. Gzella, *Myśl polityczna Władysława Studnickiego na tle koncepcji konserwatystów polskich*, Toruń 1993, s. 92.

¹¹ J. Malinowski, *Stefan Dąbrowski (1877–1947). Biografia polityczna*, Poznań 2014, s. 194.

¹² W. Wasutyński, *W obronie przywileju*, „Myśl Narodowa”, 19 III 1933, nr 14, s. 178.

w Polsce dynastii monarchicznej. Był to w ocenie ND poważny czynnik utrudniający wprowadzenie monarchii. Podejmowano zagadnienie pretendenta do tronu i potencjalnego założyciela dynastii. Odrzucano elekcyjną formę monarchii, która okazała się niepomyślna w skutkach dla Polski. Zdawano sobie sprawę z braku polskiej dynastii historycznej i braku legitymistycznych punktów oparcia dla proklamowania rodziny arystokratycznej na polską dynastię. Ważną kwestią było znalezienie godnej jednostki, zdolnej do zapoczątkowania nowego rodu dynastycznego, tym bardziej że „Pierwszy król musi być zawsze kimś, a o kogoś nie zawsze łatwo”¹³. Nie wykluczano możliwości restytucji monarchicznej formy rządów w Rzeczypospolitej. Przejawy zainteresowania monarchią można odnaleźć w licznych tekstach różnych ideologów i publicystów. Zainteresowanie monarchią wykazywali także reprezentanci „starego” pokolenia¹⁴.

Pozycja i rola głowy państwa

W latach 1918–1939 w państwach europejskich pojawiała się skłonność do modyfikacji koncepcji Karola Monteskiusza o podziale władz na trzy rodzaje: ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą. Adaptacja dotychczasowych rozwiązań ustrojowych prowadziła w kierunku wzmocnienia organów wykonawczych. Odzwierciedleniem tych procesów były poglądy ustrojowe ND.

Stosunek do organów wykonawczych określała myśl o konieczności stworzenia ustroju narodowego. Namysł nad charakterem organów wykonawczych skłaniał do wniosku, że powinny gwarantować siłę władzy i należy jej autorytet. Opowiadano się za wprowadzeniem rozwiązań konstytucyjnych, które: 1) zabezpieczyłyby trwałość i stałość rządów; 2) zapobiegałyby zbyt częstym zmianom rządowym. Projekt SN zawierał zasadę parlamentarnej odpowiedzialności rządu. Stałe miejsce zajmował postulat trwałości rządów.

W myśli politycznej ND podejmowano problem pozycji i roli głowy państwa. Urząd głowy państwa zamierzano wyposażyć w liczne uprawnienia polityczne. Miałyby to być główny ośrodek decyzyjny w państwie. Uważano, że stanowisko głowy państwa powinno być otoczone najwyższą powagą i szacunkiem. Głowa państwa stanowiła ważny organ władzy. Przewidywano dlań rolę politycznie nieodpowiedzialnego przedstawiciela państwa. W poglądach polityków ND powtarzało się

¹³ K.S. Frycz, *Na widowni*, „Myśl Narodowa”, 29 VIII 1937, nr 35, s. 549.

¹⁴ J. Bartoszewicz, *Podręczny słownik polityczny*, Warszawa, b.r.w., s. 494, 495.

przekonanie, że głowa państwa powinna cieszyć się należnym autorytetem i posłuchem u obywateli¹⁵. Przedmiotem zainteresowania polityków ND była instytucja polityczna prezydenta, jej konstytucyjne usytuowanie, tryb powoływania, uprawnienia, odpowiedzialność oraz relacje z pozostałymi organami władzy państwowej. Zdawano sobie sprawę, że najwyższe stanowisko w państwie mogłaby objąć niepożądana jednostka¹⁶. Obawiano się że Józef Piłsudski zostanie obdarzony uprawnieniami, które dałyby mu władzę dyktatorską. Posłowie ZLN domagali się więc konstytucyjnego zapisu nazwy „prezydent”, a nie „naczelnik” na określenie instytucji głowy państwa polskiego. Akceptacja silnych organów wykonawczych nie oznaczała jednak bezwzględnego poparcia dla koncepcji silnej prezydentury. W dużej mierze takie stanowisko wynikało z uwarunkowań bieżącej taktyki politycznej¹⁷.

Wydarzenia związane z przewrotem majowym i przejęciem władzy przez formację piłsudczykowską skłoniły ND do sprecyzowania stanowiska wobec uprawnień prezydenta. Nie zmieniono poglądów na temat postulowanego jeszcze przed zamachem majowym wzmocnienia konstytucyjnej pozycji prezydenta. Domagano się nadania prezydentowi większych uprawnień¹⁸. Krytyczne opinie wzbudzał fakt, że obowiązująca dotychczas zasada suwerenności narodu, delegującego władzę w ręce powołanych przez siebie organów, została zastąpiona przez ideę państwa. Zgodnie z postanowieniami konstytucji kwietniowej prerogatywy narodu przelane zostały na głowę państwa. Prezydent miał być piastunem władzy jednolitej i niepodzielnej, nieodpowiadającej przed nikim za swe czynności. W programie SN z października 1928 roku z szacunkiem pisano na temat głowy państwa. Jednak zdecydowana chęć wzmocnienia pozycji prezydenta, obecna w enuncjacjach prasowych endecków jeszcze przed 1926 rokiem, została zastąpiona przez bardziej enigmatyczne określenia. Zdawano sobie bowiem sprawę, że kandydat obozu narodowego miał niewielkie szanse na objęcie najwyższego urzędu w państwie.

Dążono do wzmocnienia organów wykonawczych. SN opowiadało się za rozszerzeniem uprawnień prezydenta¹⁹. Za konieczne uznano wyposażenie prezydenta w prawo weta ustawodawczego. Czynny udział prezydenta w pracach rządu miał być środkiem umacniającym jego po-

¹⁵ R. Piestrzyński, *Kryzys ustrojowy i jego rozwiązanie*, „Awangarda” 1928, nr 7, s. 164, 165.

¹⁶ W. Komarnicki, *O konstytucję narodową*, Warszawa 1930, s. 18.

¹⁷ G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Toruń 2009, s. 68.

¹⁸ M. Białokur, *Myśl społeczno-polityczna Joachima Bartoszewicza*, Toruń 2005, s. 205.

¹⁹ W. Komarnicki, *O konstytucję narodową...*, s. 10.

zycję. Wielokrotnie pojawiał się postulat, że stanowisko głowy państwa powinno być otoczone najwyższą powagą i szacunkiem. Głowę państwa widziano jako politycznie nieodpowiedzialnego przedstawiciela państwa. Przewidywano dlań jednak odpowiedzialność konstytucyjną²⁰. Wacław Komarnicki pisał: „Prezydent nie może być odpowiedzialny ani politycznie ani parlamentarnie, bo to nie godziłoby się z jego stanowiskiem niezależnego organu państwowego, ale powinien być odpowiedzialny konstytucyjnie za przekroczenie tej delegacji, którą jako głowa państwa od Narodu otrzymał. Dlatego w konstytucji powinno być zastrzeżenie, że za złamanie konstytucji Prezydent jest odpowiedzialny”²¹.

Sposób wyboru prezydenta

Za ważną kwestię uznano sposób wyboru prezydenta. Uważano, że aby prezydent należycie wypełniał swoje obowiązki, instytucja głowy państwa powinna znaleźć się w ręku właściwej osoby, która pojmowała by swoje obowiązki zgodnie z dobrem i interesem narodu. Idąc tym tropem, szczególnie sprzeciwiano się propozycji wyboru prezydenta w drodze głosowania o charakterze powszechnym. Taka propozycja wynikała z faktu, że zdaniem ideologów ND, polskie społeczeństwo prezentowało niski poziom kultury politycznej. Wyrażano przekonanie o politycznej niedojrzałości polskiego społeczeństwa, nie dość dobrze orientującego się w zagadnieniach publicznych. Istotnym argumentem była możliwość udziału w wyborach ludności niepolskiej, a zwłaszcza żydowskiej²². Uważano, że głowa państwa powinna cieszyć się należyłą powagą i szacunkiem, a tego nie gwarantował wybór drogą bezpośrednią. Reprezentanci młodego pokolenia SN dosyć sceptycznie oceniali zasadę ludowładztwa. Za szkodliwe rozwiązanie uważano instytucję referendum ludowego. Odnotowano, że wybór głowy państwa dokonany w drodze głosowania powszechnego uznać należy za rozwiązanie szkodliwe²³.

W myśli politycznej ND często pojawiały się odwołania do przeszłości polskiego narodu i państwa²⁴. Przywoływano wydarzenia z okresu przedrozbiorowego, które dawały naukę na przyszłość, i tłumaczono

²⁰ B. Winiarski, *My i oni w walce o konstytucję*, Warszawa 1935, s. 69.

²¹ W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej konstytucji*, Wilno 1935, s. 11.

²² A. Dawidowicz, *Myśl polityczna Stronnictwa Narodowego. Wspólnota ideału czy alternacja koncepcji*, Lublin 2017, s. 264.

²³ R. Piestrzyński, *Podstawy nowoczesnego i narodowego ustroju*, „Awangarda”, 1929, nr 4, s. 73.

²⁴ S. Godlewski, *Nie wskrzeszajmy żywych*, „Myśl Narodowa”, 10 I 1937, nr 2, s. 22, 23; J. Rembieniński, *Na widowni*, „Myśl Narodowa”, 30 VI 1934, nr 28, s. 408.

następująco: „Smutne doświadczenia z przedzobiorową elekcją *viritim* dostatecznie przekonują nas, że wybór prezydenta w drodze plebiscytu nie przysporzyłby powagi głowie państwa, ale za to otworzyłby na oścież drogi do wpływu na ten wybór obcym mocarstwom i obcym międzynarodowym czynnikiem”²⁵. Obawiano się zwłaszcza stanowiska ludności niepolskiej i jej wpływu na wyniki wyborów, w rezultacie których urząd głowy państwa znalazłby się w ręku nieodpowiedniej jednostki. Poważnym argumentem było przekonanie, że wybory bezpośrednie mogły przynieść umocnienie pozycji ugrupowań politycznych o obliczu lewicowym i przedstawicieli mniejszości narodowych²⁶. Na łamach prasy narodowej pisano: „Wybór prezydenta przez powszechne głosowanie nie gwarantuje bynajmniej przewagi żywiołów dośrodkowych – wprost przeciwnie, stwarza w naszych warunkach niemal pewność, że władza prezydencka spoczywać będzie w rękach żywiołów odśrodkowych – skrajnej lewicy wspólnie z mniejszościami”²⁷. Wybory powszechne łączyły z walką polityczną. Obawiano się także rywalizacji politycznej, która miała osłabiać autorytet tego urzędu. „Wreszcie wybór prezydenta Rzeczypospolitej przez powszechne głosowanie rozpętałby za każdym razem falę najdzikszej demagogii, która miałaby charakter o wiele jeszcze groźniejszy niż demagogia uprawiana przez stronnictwa polityczne przy wyborach do ciał ustawodawczych. [...] Wymienione względy wystarczają chyba do uznania projektu wprowadzenia w Polsce systemu prezydenckiego z wyborem prezydenta przez powszechne głosowanie za możliwie najgorszą i najmniej fortuną próbą reformy naszego ustroju”²⁸. Powszechne wybory prezydenckie mogłyby przynieść w konsekwencji rozwój negatywnych zjawisk politycznych i społecznych, a zwłaszcza takich jak: korupcja, politykierstwo, łapownictwo²⁹. Uważano, że wybór prezydenta w drodze wyborów powszechnych mógłby też ułatwić obcym i – jak mniemano – wrogim czynnikom wpływ na sytuację wewnętrzną w państwie polskim. Wobec tak licznych argumentów domagano się wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe.

Politycy ND nie aprobowali stanu prawnego wprowadzonego po 1935 roku. Powodem niechęci była możliwość wyboru na to stanowisko polityka reprezentującego obóz piłsudczykowski. Zapisy interpretowano jako zastąpienie idei republikańskiej zasadą „jedynowładztwa, czyli mo-

²⁵ W. Komarnicki, *O konstytucję narodową...*, s. 6.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ (sw.), *Uwagi*, „Awangarda”, 1928, nr 5–6, s. 148.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ R. Piestrzyński, *Kryzys ustrojowy i jego rozwiązanie*, „Awangarda”, 1928, nr 7, s. 167.

narchicznej”³⁰. W wypowiedziach publicystów domagających się wzmocnienia władzy wykonawczej zwracano uwagę na sposób wyboru prezydenta. Proponowano jego wybór przez specjalne kolegium, w skład którego obok reprezentantów izb ustawodawczych wchodziłoby także przedstawiciele samorządów³¹. W myśl projektu konstytucyjnego zaproponowanego przez SN kadencja prezydenta miałaby trwać 7 lat. Wybrany na prezydenta mógł być wyłącznie obywatel Rzeczypospolitej, posiadający zdolność wybieralności do Senatu. Prezydent miał być wybierany przez Zgromadzenie Narodowe. Wybór prezydenta miałby dokonać się bezwzględną większością głosów przez obie izby parlamentu: Izbę Poselską i Senat w sposób połączony. Obowiązek zwołania obu izb w celu dokonania wyboru głowy państwa miał urzędujący prezydent Rzeczypospolitej³².

W przypadku, gdyby prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie mógł sprawować urzędu oraz w razie opróżnienia urzędu wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny, miał zastąpić go marszałek Sejmu, a w razie braku takiej możliwości – marszałek Senatu. Jeżeli prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przez 3 miesiące nie sprawował urzędu, marszałek Izby Poselskiej albo w jego zastępstwie marszałek Senatu miał obowiązek zwołać bezzwłocznie Sejm i poddać uchwale obu izb połączonych, czy urząd prezydenta należy uznać za opróżniony³³.

Wyrażano obawy przed nadmiernym wyposażeniem głowy państwa w uprawnienia. Formułowano myśl, że kompetencje prezydenta nie powinny ograniczać władzy rządu ani osłabiać kontrolnej roli parlamentu³⁴. Na łamach prasy narodowej deklarowano: „Niedoleżnemu złu sejmu przeciwstawiono groźbę sprężystego i mocnego zła głowy państwa”³⁵. Uprawnienia prezydenta nie powinny zatem: 1) ograniczać władzy rządu, 2) przeszkadzać w wypełnianiu funkcji kontrolnej przez parlament. Sprzeciwiano się wyznaczaniu przez ustępującego prezydenta swojego następcy, gdyż mogłoby to doprowadzić do zatargów partyjnych o tę godność, stałoby się podstawą do rozwoju mactw, korupcji, intryg politycznych i ewentualnych konfliktów na tle personalnym.

³⁰ P. Jastrzębski, *Konstytucja Kwietniowa 1935 roku w świetle publicystyki „Myśli Narodowej”* [w:] *Silna demokracja w silnym państwie. Koncepcje reformy ustroju politycznego państwa w publicystyce politycznej XX wieku*, red. J. Faryś, Gorzów 2007, s. 105–120.

³¹ R. Pietrzyński, *Naród w państwie*, Poznań 1934, s. 41.

³² W. Komarnicki, *O konstytucję narodową...*, s. 10.

³³ *Ibidem*.

³⁴ W. Komarnicki, *Wakacyjna dyskusja konstytucyjna*, „Myśl Narodowa”, 1 X 1928, nr 23, s. 361; W. Komarnicki, *Rząd czy prezydent*, „Myśl Narodowa”, 17 III 1929, nr 11, s. 166.

³⁵ Z. Stahl, *Odebrać ludności – oddać narodowi*, „Awangarda”, 1929, nr 4, s. 71.

Rozważania nad instytucją prezydenta stawały się okazją do formułowania opinii nad bieżącymi wydarzeniami i aktualną praktyką polityczną. O pełniącym wówczas urząd prezydenta Ignacym Mościckim wypowiadano się krytycznie, formułowano negatywne opinie, bardzo źle oceniając zarówno jego kompetencje intelektualne, moralne, jak i sposób wypełniania obowiązków. O Mościckim dobitnie wyraził się Stanisław Rymar, który zauważył, że był to „człowiek nie mający zupełnie kwalifikacji na kierownika państwa”³⁶. Uważano, że prezydent nie może być odpowiedzialny ani politycznie, ani parlamentarnie. Byłoby to bowiem sprzeczne z jego stanowiskiem niezależnego organu państwowego. Wyrażano pogląd o konieczności konstytucyjnej odpowiedzialności prezydenta. W Konstytucji winien znaleźć się zapis, że za złamanie Konstytucji prezydent ponosi odpowiedzialność³⁷.

Rząd

W enuncjacjach przedstawicieli zarówno starego, jak i młodego pokolenia ND na trwale zapisał się postulat wprowadzenia silnej władzy państwowej. Idea silnych rządów nie była jednak zbieżna z postulatem władzy absolutnej³⁸. Poprzez silne rządy rozumiano rządy praworządne, skuteczne, sprawowane w imię wartości narodowych i zgodnie z interesem narodowym. Wielokrotnie wysuwany postulat silnego rządu przejawiał się w konkretnych propozycjach ustrojowych. ND opowiadała się za takimi rozwiązaniami, które miały uniemożliwić obalenie rządu poprzez przypadkową większość w Sejmie. „Rząd silny jest wtedy, gdy ma w rękę potrzebne środki rządzenia, gdy nie jest krępowany ani paraliżowany przez czynniki do rządzenia niepowołane i nieodpowiedzialne, gdy ma autorytet moralny”³⁹. W celu umocnienia pozycji rządu postulowano wprowadzenie takiego przepisu, który by zapobiegał możliwości obalenia rządu przypadkową większością w Sejmie⁴⁰.

Utrzymywano, że najlepszą władzę stanowiła elita narodowa złożona z najwartościowszych jednostek, które w codziennym działaniu kierowały się dobrem narodowym. Władza nawet wówczas, gdy sprawowała ją elita narodowa, musiała mieć wyznaczone granice prawne

³⁶ Biblioteka Jagiellońska, Stanisław Rymar, Pamiętnik, t. 2, W Polsce zjednoczonej, 1922–1939, k. 150.

³⁷ W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej konstytucji*, Wilno 1935, s. 11.

³⁸ R. Piestrzyński, *Kryzys ustrojowy i jego rozwiązanie*, „Awangarda”, 1928, nr 7, s. 165, 166.

³⁹ B. Winiarski, *My i oni w walce...*, s. 70.

⁴⁰ W. Komarnicki, *O konstytucję narodową...*, s. 11.

i polityczne. Postulat praworządności był immanentnym składnikiem myśli politycznej ND. Wyrażano opinię, że potrzebna jest kontrola nad sprawującymi władzę, przekonując, że „Rząd niekontrolowany i uchylający się od kontroli i odpowiedzialności nie będzie miał należytej powagi”. Wskazywano na konieczność całkowitej odpowiedzialności ministrów⁴¹.

Podkreślano jednocześnie potrzebę wzmocnienia pozycji rządu i administracji państwowej. Stałym postulatem było dążenie do uniezależnienia rządu od przypadkowej większości w Sejmie. SN wysuwało postulat, aby wniosek o pociągnięcie rządu do odpowiedzialności był odpowiednio umotywowany, podpisany przez ¼ ustawowego składu Izby Poselskiej lub Senatu. Taki wniosek mógł być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 8 dni od chwili jego wniesienia.

Odrzucano dominację interesów politycznych nad ogólnym dobrem państwa. Pomimo zdecydowanej krytyki formacji piłsudczykowskiej koncepcje ideologów ND nie zmierzały ani w kierunku destrukcji prac kolejnych rządów, ani do zdestabilizowania sytuacji w państwie. Zdecydowanie krytykując Piłsudskiego, nie posuwano się jednak do osłabiania fundamentów ustroju politycznego państwa. „My chcemy silnego rządu dla Polski – pisano na łamach „Gazety Warszawskiej”⁴². W myśli politycznej ND nie koncentrowano się na zagadnieniach związanych ze sposobami wyłaniania Rady Ministrów i funkcjonowania gabinetu. Skupiano się na podkreśleniu znaczenia praworządności i na krytyce poczynań rządów utworzonych przez obóz piłsudczykowski.

Rządy jednostki

Namysł nad organami wykonawczymi skłaniał do rozważań nad rządami jednostki. Krytyczne opinie na temat dyktatury jednostkowej można odnaleźć zarówno w poglądach starej generacji pokolenia narodowego, jak i przedstawicieli młodych⁴³. W szeregach ND panowała na ogół zgodna opinia o znikomej przydatności dyktatury dla narodu pol-

⁴¹ B. Winiarski, *My i oni w walce...*, s. 70.

⁴² J. Bartoszewicz, *Zagadnienia do spełnienia*, „Gazeta Warszawska”, 1 VI 1929, nr 157, s. 3.

⁴³ *Klub Narodowy o projekcie konstytucji. Przemówienia senatorów Klubu Narodowego wygłoszone dn. 15 stycznia 1935 roku podczas rozprawy nad projektem nowej konstytucji: przemówienie senatora Joachima Bartoszewicza*, „Gazeta Warszawska”, 21 I 1935, nr 24, s. 6.

skiego. Wyjaśniano, że idea dyktatury tkwiła w sprzeczności z wizją państwa narodowego⁴⁴. Uważano, że władza polityczna skupiona w ręku jednostki miała charakter doraźny i krótkotrwały. Konsekwencją dyktatury jednostki było zwyrodnienie organów władzy w postaci rządów kliki, nie liczącej się ani z prawem, ani z moralnością⁴⁵. Dyktaturę utożsamiano z brakiem wolnej myśli, a także z „pustką umysłową”. Pisano na ten temat: „dyktatura domaga się od narodu posłuszeństwa ślepego, a w gruncie rzeczy bezmyślnego”⁴⁶.

Wraz z krytyką demokracji parlamentarnej pojawiały się w środowisku „młodych” SN pozytywne opinie na temat dyktatury. Za dyktaturą opowiadał się np. Stanisław Kozicki, który jedynie metrykalnie należał do pokolenia starych, faktycznie zaś prezentował poglądy zbieżne z koncepcjami głoszonymi przez „młodych”⁴⁷. Według Kozickiego, parlamentarizm był już instytucją przeżyłą. Dokonująca się w Europie demokratyzacja życia społecznego i politycznego i związany z tym proces wejścia w życie publiczne szerokich warstw, pozostających dotąd na marginesie życia publicznego, był główną przyczyną kryzysu ustrojowego. W sytuacji, gdy „warstwy przygotowywane przez szereg wieków do funkcji, jakie w życiu państwowym, politycznym, społecznym sprawowały”, parlamentarizm utracił rację bytu, stając się, w ocenie S. Kozickiego, instytucją arystokratyczną⁴⁸.

W SN dyktaturę traktowano nie tyle jako model ustroju, lecz jako formę przejściowych rozwiązań, nie zawsze zgodnych z prawem⁴⁹. „Ale to, co się zwykle nazywa dyktaturą, nie jest ustrojem, opiera się na jednostce, osobistym służy celom i trwa tak długo, póki nie zabraknie dyktatora”⁵⁰. Wątpiono w możliwość utrwalenia w Polsce władzy dyktatorskiej, zwłaszcza że była to forma rządów o nikłych tradycjach w dziejach polskiego narodu i państwa⁵¹. W szeregach SN równie krytycznie oceniano ustrój oligarchiczny⁵².

⁴⁴ B. Winiarski, *Mowy konstytucyjne*, Poznań 1937 s. 76.

⁴⁵ J. Giertych, *O wyjściu z kryzysu*, Warszawa 1938, s. 52, 53, 220–233.

⁴⁶ R. Piestrzyński, *O zorganizowaniu elity narodowej*, „Awangarda”, 1928, nr 2, s. 31.

⁴⁷ Biblioteka Uniwersytecka w Poznaniu, Jerzy Drobniak, Diariusz, t. I, Poznań, 7 XII 1924–15 XI 1931, sygn. 3093/1, k. 4.

⁴⁸ S. Kozicki, *Kryzys cywilizacji zachodnioeuropejskiej*, „Gazeta Warszawska”, 15 IV 1932, nr 113, s. 3.

⁴⁹ *Idea narodowa a komunizm*, „Wszechpolak”, 16 X 1938, nr 21, s. 2.

⁵⁰ B. Winiarski, *My i oni w walce...*, s. 56.

⁵¹ G. Zabłocki, *O nowej konstytucji*, „Myśl Narodowa”, 26 V 1935, nr 22, s. 323.

⁵² W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 405.

Zakończenie

Myśl polityczna ND sceptycznie odnosiła się do monteskiuszowskiego trójpodziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Największy umiar w krytykowaniu zasady podziału władzy prezentował ZLN. Przedstawiciele wszystkich nurtów ND za najważniejszą cechę władzy państwowej uważali siłę. Sądzone, że najlepszą władzę stanowiła elita narodowa złożona z najbardziej wartościowych jednostek. Władza musiała mieć wyznaczone granice prawne i polityczne. Dla ideologów ZLN i SN wspólny był postulat zachowania praworządności, a więc przestrzegania konstytucyjnych i prawnych norm w zakresie działalności władz państwowych. Zasada równowagi władz naczelnych w państwie determinowała umocnienie władzy prezydenta. Plany wzmocnienia pozycji głowy państwa pojawiały się w szeregach ND na długo przed przewrotem majowym. Obawiano się jednak, żeby nie powstały mechanizmy polityczne prowadzące ku dyktaturze. Uważano, że władza prezydencka powinna spoczywać w rękach polityków obdarzonych wysokimi kwalifikacjami zarówno umysłowymi, jak i etycznymi. Krytycznie odnoszono się do koncepcji dyktatury. Wyrażano przekonanie o minimalnej użyteczności dyktatury dla narodu polskiego. Widziano w niej system nietrwały i przejściowy. W myśli politycznej ND obowiązywała koncepcja silnego rządu parlamentarnego wyłonionego przez większość polską.

Bibliografia

- Adam Doboszyński *o ustroju Polski*, wyb. i oprac. B. Grott, Warszawa 1996.
- Babiński J., *Geografia polityczna w Polsce A. D. 1937*, Warszawa 1937.
- Bartoszewicz J., *Podręczny słownik polityczny*, Warszawa, b.r.w.
- Bartoszewicz J., *Zagadnienia do spełnienia*, „Gazeta Warszawska”, 1 VI 1929, nr 157.
- Białokur M., *Myśl społeczno-polityczna Joachima Bartoszewicza*, Toruń 2005.
- Biblioteka Jagiellońska, Stanisław Rymar, *Pamiętnik*, t. 2, W Polsce zjednoczonej, 1922–1939, k. 150.
- Biblioteka Uniwersytecka w Poznaniu, Jerzy Drobniak, *Diariusz*, t. I, Poznań, 7 XII 1924–15 XI 1931, sg. 3093/1.
- Dawidowicz A., *Myśl polityczna Stronnictwa Narodowego. Wspólnota ideału czy alternacja koncepcji*, Lublin 2017, s. 264.
- Dawidowicz A., *Stan badań nad dziejami i myślą polityczną Narodowej Demokracji*, „Atheaneum. Polskie Studia Politologiczne”, 2012, vol. 33.
- Dmowski R., *Pisma*, t. X, Częstochowa 1939.
- Frycz K.S., *Na widowni*, „Myśl Narodowa”, 29 VIII 1937, nr 35.
- Giertych J., *O wyjście z kryzysu*, Warszawa 1938.

- Godlewski S., *Nie wskrzeszajmy żywych*, „Myśl Narodowa”, 10 I 1937, nr 2.
- Górski A., *Władza polityczna w myśli Stanisława Cata-Mackiewicza*, Kraków 1999.
- Grott B., *Dylematy polskiego nacjonalizmu. Powrót do tradycji czy przebudowa narodo-
wego ducha*, Warszawa 2014.
- Gzella J., „Słowo” – pismo konserwatystów wileńskich 1922–1939 [w:] *Z dziejów prasy
konserwatywnej. Przegląd tytułów*, red. W. Mich, B. Borowik, Lublin 2009.
- Gzella J., *Myśl polityczna Władysława Studnickiego na tle koncepcji konserwatystów
polskich*, Toruń 1993.
- Idea narodowa a komunizm*, „Wszechpolak”, 16 X 1938, nr 21.
- Jastrzębski P., *Konstytucja Kwietniowa 1935 roku w świetle publicystyki „Myśli
Narodowej”* [w:] *Silna demokracja w silnym państwie. Koncepcje reformy
ustroju politycznego państwa w publicystyce politycznej XX wieku*, red. J. Fa-
ryś, Gorzów 2007.
- Klub Narodowy o projekcie konstytucji. Przemówienia senatorów Klubu Narodowego
wygłoszone dn. 15 stycznia 1935 roku podczas rozprawy nad projektem nowej kon-
stytucji: przemówienie senatora Joachima Bartoszewicza*, „Gazeta Warszawska”,
21 I 1935, nr 24.
- Komarnicki W., *O konstytucję narodową*, Warszawa 1930.
- Komarnicki W., *Rząd czy prezydent*, „Myśl Narodowa”, 17 III 1929, nr 11.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Komarnicki W., *Uwagi prawnicze o projekcie nowej konstytucji*, Wilno 1935.
- Komarnicki W., *Wakacyjna dyskusja konstytucyjna*, „Myśl Narodowa”, 1 X 1928,
nr 23.
- Kozicki S., *Kryzys cywilizacji zachodnioeuropejskiej*, „Gazeta Warszawska”, 15 IV
1932, nr 113.
- Mackiewicz S., *Kropka nad i*, Warszawa 1927.
- Maj E., *Związek Ludowo-Narodowy 1919–1928. Studium z dziejów myśli politycznej*,
Lublin 2000.
- Malinowski J., *Stefan Dąbrowski (1877–1947). Biografia polityczna*, Poznań 2014.
- Meller A., *Wątki monarchistyczne w publicystyce obozu narodowego 1918–1939 [w:]
Ustrój państwa w polskiej myśli politycznej XX–XXI wieku*, red. A. Lewandowski,
A. Meller, W. Wojdyło, Toruń 2011.
- Mich W., *Polscy konserwatyści [w:] Więcej niż niepodległość. Polska myśl polityczna
1918–1939*, red. J. Jachymek, W. Paruch, Lublin 2001.
- Piestrzyński R., *Kryzys ustrojowy i jego rozwiązanie*, „Awangarda”, 1928, nr 7.
- Piestrzyński R., *O zorganizowaniu elity narodowej*, „Awangarda”, 1928, nr 2.
- Piestrzyński R., *Podstawy nowoczesnego i narodowego ustroju*, „Awangarda”, 1929,
nr 4.
- Rybarski R., *Odmiany nacjonalizmu*, „Myśl Narodowa”, 30 X 1938, nr 47.
- Radomski G., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–
1939*, Toruń 2009.
- Rembieliński J., *Na widowni*, „Myśl Narodowa”, 30 VI 1934, nr 28.
- Stahl Z., *Odebrać ludności – oddać narodowi*, „Awangarda”, 1929, nr 4.
- Stępnik K., *Publicystyka polityczna w Polsce (1926–1939)*, Warszawa 2012.
- Wasiutyński W., *W obronie przywileju*, „Myśl Narodowa”, 19 III 1933, nr 14.
- Winiarski B., *Mowy konstytucyjne*, Poznań 1937.
- Winiarski B., *My i oni w walce o konstytucję*, Warszawa 1935.
- Zabłocki G., *O nowej konstytucji*, „Myśl Narodowa”, 26 V 1935, nr 22.

**The President and the Government in the National Democracy's Political Thought
(until 1939)**

Abstract

The nation-state system was one of the key issues raised in the National Democracy's political thought. More specifically, state-system issues in the National Democracy's political thought were considered in close connection with issues of a world-view character. The need for establishing "a strong government", viewed as a government composed of the national elite, including individuals that were both valuable for the country and nationally aware, was emphasised. It was believed that the presidential power should be vested in politicians displaying outstanding intellectual and ethical qualifications. The National Democracy's political thought embraced the concept of a strong parliamentary government elected by the majority of Poles. Criticism was expressed regarding the concept of dictatorship which was said to constitute an undurable and transitional system.

Keywords: government, president, National Democracy, political thought

Jacek Dworzecki*, Izabela Szkurlat**

SPECJALNA OCHRONA ŚWIADKA W REPUBLICIE CZESKIEJ. ZARYS PROBLEMATYKI

Streszczenie

Artykuł prezentuje ochronę świadków w ramach skoordynowanych działań wymierzonych w przestępczość zorganizowaną na terenie Republiki Czeskiej. Wskazano na możliwości prawne, jakie są dostępne w Republice Czeskiej dla ochrony świadka, i scharakteryzowano instytucję świadka anonimowego. Poruszono również kwestię tzw. instytucji specjalnej ochrony świadka, która funkcjonuje na mocy aktu prawnego z 2001 roku. Opisano także formę ochrony świadka polegającą na krótkoterminowej ochronie osób.

Słowa kluczowe: ochrona świadka w Republice Czeskiej, świadek anonimowy, instytucja specjalnej ochrony świadka, krótkoterminowa ochrona osób

Wstęp

Zeznania świadka w postępowaniu karnym są postrzegane przez środowisko ekspertów jako podstawowy i najczęściej najważniejszy środek dowodowy w sprawie, dzięki któremu możliwe jest ustalenie okoliczności przestępstwa i wykrycie jego sprawcy. Znaczenie zeznań świadka zyskuje na wartości w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej lub działań wykrywczych w przypadku najpoważniejszych przestępstw¹. W tych sytuacjach poziom zagrożenia dla życia i zdrowia świadka znacząco wzrasta, a obowiązkiem państwa i rolą organów ścigania jest zapewnienie stopnia bezpieczeństwa adekwatnego do potencjalnych zagrożeń. W realiach Republiki Czeskiej tego typu działania wpisują się w obszar polityki karnej kraju². Znaczenie przestępczości

* Ambis Praga, e-mail: jacekdworzecki@o2.pl, ORCID: 0000-0002-9357-5713.

** Uniwersytet Pomorski w Słupsku, e-mail: izabela.szkurlat@upsl.edu.pl, ORCID: 0000-0001-6320-8421.

¹ R. Kwasiński, *Metody przesłuchiwań stosowane przez FBI*, Warszawa 2020, s. 27.

² H. Válková, J. Kuchta, *Základy kriminologie a trestní politiky*, Praha 2005, s. 31–32.

międzynarodowej wskazuje, że niezbędne jest posiadanie dobrze zorganizowanej i koordynowanej doktryny ochrony świadków. To podejście jest popierane nie tylko przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, ale również inne organizacje o zasięgu ponadregionalnym, np. Organizację Narodów Zjednoczonych, Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie czy instytucje pozarządowe, np. Transparency International.

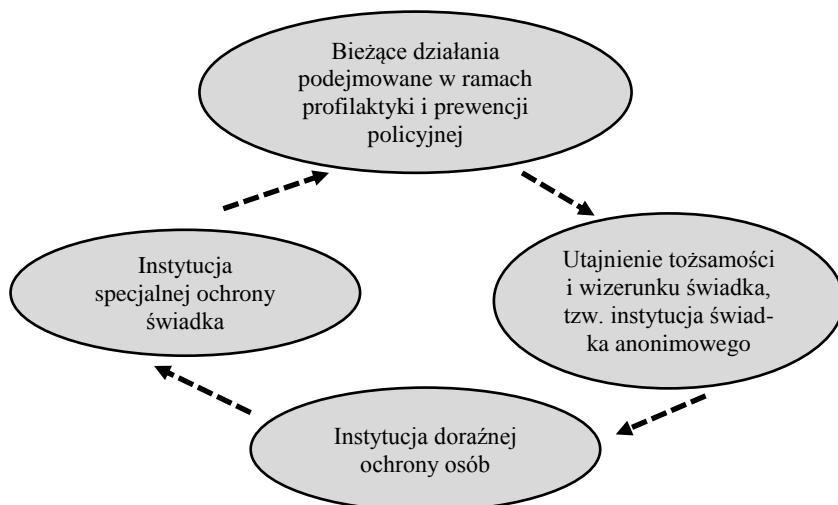
Ochrona świadków to jedna z najistotniejszych form reakcji podejmowanych przez policję na płaszczyźnie krajowej w ramach wielotorowych, skoordynowanych działań wymierzonych przeciwko przestępczości zorganizowanej. Opracowanie przedstawia prawne i organizacyjne aspekty ochrony świadków w Republice Czeskiej. Przytoczone informacje będą miały ogólny, poglądowy charakter, bowiem ta problematyka w ujęciu taktycznym i technicznym objęta jest klauzulą tajności. W materiale wykorzystano informacje pozyskane w ramach wywiadów eksperckich, przeprowadzonych z funkcjonariuszami czeskiej policji zajmującymi się ochroną świadka lub posiadającymi doświadczenia w tym zakresie.

Możliwości prawne ochrony świadka w realiach Republiki Czeskiej

W Republice Czeskiej występuje wiele rozwiązań dotyczących ochrony świadka, w tym działania *stricte* oparte na rozwiązaniach procesowych i czynności o fizycznym charakterze³. Najpopularniejszą formą podejmowanych działań ochrony procesowej jest instytucja świadka anonimowego. Działania ochronne opierają się także na instytucji specjalnej ochrony świadka, jak również tzw. krótkoterminowej ochronie osób. Wyżej wymienione działania zostały prawnie zaimplementowane do § 50 ustawy nr 273 z dnia 17 lipca 2008 r. o Policji Republiki Czeskiej⁴. Poniżej wskazane formy ochrony (schemat 1) mają w istocie ten sam cel, tj. zapewnienie maksymalnej ochrony świadkom, niemniej różnią się od siebie zarówno regulacjami wewnątrzinstytucjonalnymi, zaangażowanymi siłami i środkami policyjnymi, jak również stopniem ingerencji służb w przestrzeń życia prywatnego chronionych osób.

³ M. Nožina, *Mezinárodní organizovaný zločin v České republice*, Praha 2003, s. 64.

⁴ Ustawa nr 273 z dnia 17 lipca 2008 r. o Policji Republiki Czeskiej (Zbiór ustaw z 2008 roku, pozycja 91 z późn. zm.).



Schemat 1. Formy działań ochronnych podejmowane przez policję oraz służbę więzienną wobec osób zagrożonych

Źródło: opracowanie własne.

Do działań ochronnych, w tym dotyczących świadków w prowadzonych postępowaniach, należy również zaliczyć bieżące czynności prewencyjne podejmowane przez funkcjonariuszy czeskiej policji w codziennej służbie. Do praktycznych aspektów działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa osób uczestniczących w postępowaniach prowadzonych przez policję czy prokuraturę zaliczymy m.in. działania patrolowo-interwencyjne prowadzone przez policjantów służby prewencji⁵, działania rozpoznawcze służby kryminalnej, w tym obserwacja miejsca zamieszkania osoby chronionej, lub specjalne rozwiązania prawne przewidziane w czeskim porządku prawnym, np. administracyjna zmiana oficjalnego miejsca zamieszkania, przeniesienie osób chronionych w inne, publiczne miejsce lub umieszczenie ich w tzw. bezpiecznym miejscu odosobnienia. Takie działania optymalizują koszty ochrony, gdyż łatwiej i taniej jest zachować poziom bezpieczeństwa chronionego z wykorzystaniem funkcjonariuszy regularnie patrolujących teren jego nowego miejsca pobytu. Wówczas ochrona fizyczna przez nieumundurowanych, uzbrojonych w broń automatyczną policjantów odbywa się w trybie doraźnym⁶ lub czasowym⁷.

⁵ Š. Kočan, B. Löffler, D. Zámek, *Poriadková policia*, Plzeň 2013, s. 19.

⁶ Tryb doraźny charakteryzuje się luźnym cyklem dobowym realizacji zadań ochronnych, tj. policjanci chronią osoby objęte programami ochrony przez 8 godzin na dobę w wybranych przez siebie przedziałach czasowych. Źródło: opracowanie własne.

Powyższe tryby działań ochronnych wpisują się w kategorię ochrony fizycznej. Zasadniczo tego typu działania są realizowane przez policjantów z jednostek terenowych policji, na których terenie pod względem właściwości przebywają osoby chronione. Jedynym podmiotem operującym i koordynującym działania ochronne na terenie całego kraju jest Jednostka Działań Specjalnych umiejscowiona w strukturach Prezydium Policji w Pradze⁸. W najpoważniejszych sprawach policjanci z tej jednostki, poza koordynacją działań we współpracy z określoną komendą wojewódzką, przejmują również na siebie część ochrony fizycznej (np. ochrona w sądach, prokuraturze, miejscach publicznych, gdy powszechnie wiadomo, że chroniony świadek będzie tam przebywał o określonej porze).

Pośród kompilacji form ochrony świadków dostępnych w realiach Republiki Czeskiej możemy wskazać:

- służbę patrolowo-interwencyjną realizowaną przez policjantów służby prewencji w rejonie miejsca zamieszkania, przebywania osoby chronionej, połączoną z działaniami ochrony fizycznej świadka w trybie doraźnym lub czasowym;
- działania ochrony fizycznej świadka w trybie doraźnym lub czasowym, połączone z utajnieniem jego tożsamości i ochroną wizerunku (ochrona procesowa w ramach instytucji świadka anonimowego), realizowane poza miejscem jego dotychczasowego zamieszkania;
- służbę patrolowo-interwencyjną w miejscu zamieszkania świadka, połączoną z działaniami ochrony fizycznej (w różnym trybie) oraz z utajnieniem jego tożsamości (ochrona procesowa), zwłaszcza gdy zeznania świadka stanowią ważny środek dowodowy w szczególnie skomplikowanych i przewlekłych postępowaniach prowadzonych przez centralne instytucje czeskich organów ścigania;
- indywidualną ochronę świadka i udzielenie mu wielopłaszczyznowej pomocy przez Jednostkę Działań Specjalnych Prezydium Policji w Pradze.

Instytucja świadka anonimowego

Instytucja świadka anonimowego przyjmuje zazwyczaj postać tylko działań procesowych (rzadko ochrony fizycznej, nawet w przypadku udziału w rozprawach sądowych)⁹. W dokumentach procesowych świadka

⁷ Tryb czasowy to ochrona w wymiarze 8–12 godzin na dobę w konkretnych, ustalonych z chronionym przedziałach czasowych. Źródło: opracowanie własne.

⁸ M. Steinbach, *30 let Policie České republiky*, Praha 2021, s. 52.

⁹ Np. w realiach RP świadek anonimowy jest na wniosek sądu chroniony przez policjantów z Wydziałów lub Zespołów ds. Ochrony Osób Zagrożonych Komend Wojewódzkich.

dek anonimowy występuje tylko pod kryptonimem liczbowym, a czynności procesowe prowadzone przez policję czy prokuraturę zawsze odbywają się bez udziału osób trzecich.

Instytucja świadka anonimowego została zaimplementowana do ustawy nr 141 z dnia 9 grudnia 1961 r. o postępowaniu karnym¹⁰, poprzez wejście w życie ustawy nowelizacyjnej nr 292 z dnia 10 listopada 1993 r. o zmianie i uzupełnieniu ustawy nr 141/1961 o postępowaniu karnym, ustawy nr 21/1992 o bankach i ustawy nr 335/1991 o sądach i sędziach¹¹. Aktualnie ten najpowszechniej wykorzystywany w Czechach sposób specjalnej ochrony procesowej świadka jest ujęty w § 55 ustęp 2 ustawy 141/1961 o postępowaniu karnym. Treść tego ustępu brzmi: „Jeżeli zostały ujawnione okoliczności, z których wynika, że życie lub zdrowie świadka i/lub osoby/osób dla niego najbliższych, jest w związku z udziałem w postępowaniu karnym zagrożone lub istnieje zagrożenie dla przysługujących mu/im konstytucyjnie praw, a nie da się tego zagrożenia odsunąć w inny sposób, organy ścigania wdrażają działania polegające na utajnieniu tożsamości świadka i jego wizerunku poprzez: nadanie świadkowi kryptonimu liczbowego, który jest wpisywany zamiast danych osobowych do dokumentów procesowych, niewpisywanie do dokumentów procesowych danych osobowych świadka lub ich wyłączenie z materiałów postępowania do wyłącznej wiadomości przedstawicieli organów ścigania i sądu zajmujących się tym postępowaniem. Świadek zostaje pouczony o prawie wnioskowania o utajnienie własnej osoby w postępowaniu i możliwości podpisywania dokumentów procesowych fikcyjnym imieniem i nazwiskiem. Jeżeli zachodzi potrzeba objęcia tych osób ochroną, organy ścigania natychmiast inicjują niezbędne działania. Specjalną ochronę świadka i osób najbliższych określa ustawa o ochronie specjalnej świadka i osób mu najbliższych w związku

wódzkich Policji. Taka ochrona polega na podjęciu świadka z wytypowanego bezpiecznego miejsca odosobnienia, zapewnienie bezpieczeństwa fizycznego i anonimowości – względem osób postronnych, w tym stron postępowania, podczas rozprawy oraz przy transportowaniu po jej zakończeniu do miejsca umożliwiającego zachowanie anonimowości świadkowi. Należy dodać, że świadek anonimowy zarówno w realiach polskich, jak i czeskich podczas rozprawy kontaktuje się tylko z sędzią prowadzącym za pomocą indywidualnego systemu łączności bezprzewodowej. Źródło: wywiad z nadkom. M. Sz. (dane osobowe do wyłącznej wiadomości autorów), pełniącą służbę na stanowisku eksperta Zespołu ds. Ochrony Osób Zagrożonych Wydziału Kryminalnego KWP w Katowicach.

¹⁰ Ustawa nr 141 z dnia 9 grudnia 1961 r. o postępowaniu karnym (Zbiór ustaw z 1961 roku, pozycja 66 z późn. zm.).

¹¹ Ustawa nowelizacyjna nr 292 z dnia 10 listopada 1993 r. o zmianie i uzupełnieniu ustawy nr 141/1961 o postępowaniu karnym, ustawy nr 21/1992 o bankach i ustawy nr 335/1991 o sądach i sędziach (Zbiór ustaw z 1993 roku, pozycja 74 z późn. zm.).

z udziałem w postępowaniu karnym. Jeżeli ustaną okoliczności uprzednio stwarzające zagrożenie dla świadka i/lub jego rodziny, organ aktualnie prowadzący postępowanie karne anuluje utajnienie tożsamości świadka i jego wizerunku i włączy jego dane osobowe do materiałów postępowania, a od tego momentu świadek będzie występował pod własnym imieniem i nazwiskiem. Powyższe rozwiązanie nie dotyczy świadka, którego tożsamość i wizerunek utajniono w związku z § 102a¹². Wyżej opisana instytucja świadka anonimowego umożliwia wdrożenie ochrony w postaci utajnienia jego tożsamości i wizerunku w trakcie trwania przesłuchania i innych czynności procesowych realizowanych w ramach prowadzonego postępowania karnego.

Tę formę ochrony świadka stosuje się w sytuacji, gdy jego bezpieczeństwa nie można zapewnić w inny sposób, zwłaszcza standardowymi działaniami prewencyjnymi policji¹². Realność sytuacji bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia świadka i jego rodziny oraz wypełnienia wszystkich ustawowych znamion uprawniających do wdrożenia ochrony w postaci utajnienia tożsamości i wizerunku ocenia organ prowadzący postępowanie karne. Ocena realności zagrożenia opiera się nie tylko na subiektywnej opinii świadka, ale także na informacjach pochodzących z innych wiarygodnych źródeł. Obawy i strach świadka przed potencjalną zemstą nie stanowią przesłanki do zastosowania instytucji świadka anonimowego.

Wyżej wymienione rozwiązania nie odnoszą się do utajnienia tożsamości i wizerunku osób wymienionych w § 102a ustawy o postępowaniu karnym. Przepis ten brzmi:

1. Osoba, która jest czynnym funkcjonariuszem organów policyjnych lub funkcjonariuszem formacji policyjnych z innego kraju,
 - a. wykorzystana w postępowaniu karnym jako agent pod przykryciem lub prowadząca operację specjalną, albo
 - b. bezpośrednio uczestnicząca w działaniach z udziałem agenta pod przykryciem lub uczestnicząca w operacji specjalnej, jest przesłuchiwana w charakterze świadka z jednoczesnym utajnieniem tożsamości i wizerunku.
2. W wyjątkowych przypadkach przy pełnej gwarancji, że w wyniku przesłuchania nie dojdzie do zagrożenia życia i zdrowia osoby wymienionej w ustępie 1, jego dekonspiracji czy innych zagrożeń w pełnionej służbie, a także nie wystąpią zagrożenia dla osób dla niego najbliższych, czynności procesowe z jego udziałem mogą być prowadzone bez utajnienia tożsamości i wizerunku wyłącznie na

¹² B. Vangeli, *Zákon o Policii České republiky*, Praha 2014, s. 71.

wniosek Prokuratora Krajowego po uprzednim uzyskaniu opinii właściwego merytorycznie kierownika jednostki organizacyjnej z formacji policyjnej realizującej działania z udziałem osób wymienionych w ustępie 1.

Może dojść do sytuacji, w której świadek, obawiając się o własne zdrowie i życie, zwróci się o utajnienie jego tożsamości i wizerunku, a policja po przeprowadzonych czynnościach dotyczących sprawdzenia realności zagrożenia stwierdzi, że takiego zagrożenia nie ma¹³. W takim przypadku policja przekazuje organowi nadzorującemu prowadzone postępowanie z udziałem świadka materiały z przeprowadzonych czynności weryfikujących informacje o zagrożeniu. Organ prowadzący postępowanie dokonuje oceny informacji uzyskanych o realności zagrożenia życia i zdrowia świadka oraz podejmuje decyzję, czy kontynuować czynności procesowe z jego udziałem, czy też przesunąć termin ich realizacji do momentu ustania zagrożenia lub wdrożenia czynności ochronnych. Jeżeli nie można zwlekać z prowadzonymi czynnościami procesowymi, realizujący je organ podejmuje decyzję o utajnieniu tożsamości świadka.

W § 209 ustawy o postępowaniu karnym opisano sposób przesłuchania świadka anonimowego na rozprawie sądowej.

1. Przewodniczący składu orzekającego dba o to, aby świadek anonimowy, który nie został jeszcze przesłuchany, nie był obecny podczas przesłuchania oskarżonego i innych świadków. Jeżeli zachodzi obawa, że osoba nieposiadająca statusu świadka anonimowego, w obecności oskarżonego podczas rozprawy nie zezna prawdy lub w związku ze złożonymi zeznaniami grozi mu i jego rodzinie utrata zdrowia lub życia, przewodniczący składu orzekającego zainicjuje działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa świadkowi, poprzez utajnienie jego tożsamości lub usunięcie z sali rozpraw oskarżonego na czas składania zeznań przez świadka. Po powrocie na salę rozpraw oskarżony musi zostać zapoznany z treścią zeznań świadka i może się do nich odnieść oraz za pośrednictwem przewodniczącego składu orzekającego może zadawać pytania świadkowi, z którym w trakcie rozprawy oskarżony nie ma żadnego kontaktu wizualnego i głosowego. Jeżeli z okoliczności zaistniałych w trakcie rozprawy wynika, że tożsamość świadka musi zostać utajniona (§ 55 ust. 2), przewodniczący składu orzekającego przyjmuje rozwiązania, które uniemożliwią ustalenie tożsamości świadka.

2. Jeżeli treść przesłuchania świadka przeprowadzonego w postępowaniu sądowym stanowi najważniejszy środek dowodowy w sprawie, a tożsamość świadka była utajniona zgodnie z § 55 ust. 2, sąd podejmie

¹³ J. Chmelík, E. Bruna, *Dokazování v trestním řízení. Trestněprávní a kriminalistické aspekty dokazování*, Praha 2018, s. 57.

wszelkie niezbędne działania w celu zweryfikowania wiarygodności świadka i jego zeznań.

Wyżej opisana instytucja świadka anonimowego jest najczęściej stosowaną w Czechach formą procesowej ochrony świadka. W przeciwieństwie do instytucji specjalnej ochrony świadka, która zostanie omówiona w dalszej części opracowania, instytucja świadka anonimowego nie ingeruje w sferę życia prywatnego świadka i jego rodziny, a ogranicza się do utajnienia tożsamości i wizerunku świadka. To rozwiązanie musi jednocześnie korespondować z prawem oskarżonego do obrony i sprawiedliwego procesu sądowego. Ta korelacja może rodzić problemy, zwłaszcza w sytuacji, gdy zeznania świadka są jedynym lub decydującym środkiem dowodowym w sprawie.

W sprawie dopuszczenia możliwości korzystania w procesie z takich dowodów, jak świadkowie anonimowi, w szczególności w sprawach zorganizowanej przestępczości, wielokrotnie swoje stanowisko zajmował Europejski Trybunał Praw Człowieka. Trybunał każdorazowo stwierdzał, że prawo oskarżonego do obrony musi zostać zachowane poprzez umożliwienie mu zadawania pytań, przynajmniej w formie pisemnej, a także umożliwienie mu odniesienia się do treści złożonych zeznań. Na przestrzeni lat stanowisko Trybunału dotyczące wskazanych dowodów podlegało pewnym zmianom i zdaniem autorów nie jest ono po dziś dzień jednoznaczne i jednolite. Autorzy reprezentują pogląd, że aby można było mówić o zachowaniu prawa do sprawiedliwego procesu przy jednoczesnym dopuszczeniu dowodu z zeznań świadka anonimowego, muszą zostać zachowane poniższe warunki:

- zawsze musi zaistnieć merytoryczna i zasadnicza przyczyna utajnienia tożsamości świadka;
- zeznania świadka są jedynym i decydującym środkiem dowodowym w sprawie;
- zawsze muszą obowiązywać rozwiązania uniemożliwiające ingerencję w prawo oskarżonego do obrony i sprawiedliwego procesu sądowego.

Instytucja specjalnej ochrony świadka

Kolejną możliwością ochrony świadka jest tzw. instytucja specjalnej ochrony świadka wprowadzona do porządku prawnego Republiki Czeskiej ustawą nr 137 z dnia 29 marca 2001 r. o specjalnej ochronie świadka i dalszych osób w związku z postępowaniem karnym¹⁴. Na podstawie

¹⁴ Ustawa nr 137 z dnia 29 marca 2001 r. o specjalnej ochronie świadka i dalszych osób w związku z postępowaniem karnym (Zbiór ustaw z 2001 roku, pozycja 56 z późn. zm.).

wyżej wymienionego aktu prawnego podejmowane są niestandardowe działania ochronne, mające na celu zapewnienie fizycznego bezpieczeństwa osobom objętym programami ochrony, których w realiach Republiki Czeskiej jest wdrażanych około 10 rocznie¹⁵. W ustawie ujęto formy działań ochronnych w postaci: fizycznej ochrony osobistej, pomocy w zakresie zmiany miejsca zamieszkania osoby chronionej, pomocy w zakresie rozpoczęcia życia w nowych realiach w innym miejscu, pomocy w zakresie zmiany tożsamości osoby chronionej. Ponadto w ramach ustawy policjanci realizują działania polegające na czynnościach kontrolnych wobec osób chronionych w zakresie przestrzegania warunków programu ochrony.

Działania w ramach instytucji specjalnej ochrony świadka realizuje Policja Republiki Czeskiej, a w przypadku osób osadzonych Służba Więzienna Republiki Czeskiej¹⁶. Obie formacje są ustawowo zobowiązane do współpracy w ramach realizowanych programów ochrony. Instytucje administracji państwowej są zobligowane do współpracy z Policją oraz Służbą Więzienną w zakresie niezbędnym do osiągnięcia celów ujętych w ustawie o specjalnej ochronie świadka i dalszych osób w związku z postępowaniem karnym. W celu ochrony tożsamości świadków lub zmiany ich tożsamości policja po stworzeniu nowej legendy¹⁷ w zakresie m.in. pochodzenia i uprzedniego funkcjonowania w społeczeństwie, wykorzystuje systemy informatyczne administracji państwowej, aby uwiarygodnić nową tożsamość świadka. W tym celu w bazach danych wprowadzane są zmiany w zakresie m.in. personaliów, miejsca zamieszkania, ukończonej edukacji, miejsca pracy, członków rodziny itd., usuwane są informacje wykorzystywane uprzednio w analizie kryminalnej czy blokowany jest dostęp do danych szczególnie istotnych dotyczących świadka i jego rodziny, objętych programami ochrony. Istnieje możliwość tzw. płytkiej ingerencji w bazach danych wybranych instytucji, w kontekście uwiarygodnienia legendy, pod jaką

¹⁵ Źródło: Wywiad z ppłk. Jozefem Hrudka – prodziekanem Wydziału Bezpieczeństwa i Prawa Akademii Policji Republiki Czeskiej w Pradze. Wywiad przeprowadził J.D. w dniu 10.02.2017 r. Ppłk Jozef Hrudka w latach 2008–2012 pełnił służbę specjalisty planowania i wyszkolenia w centralnej jednostce kontrterrorystycznej Czeskiej Policji – Oddziale Szybkiego Zabezpieczenia (cz. *Útvar rychlého nasazení*), która obsługiwała programy specjalnej ochrony świadka.

¹⁶ Ustawa nr 555 z dnia 10 grudnia 1992 r. o Służbie Więziennej i Straży Sądowej Republiki Czeskiej (Zbiór ustaw z 1992 roku, pozycja 112 z późn. zm.).

¹⁷ Termin „legenda” występuje w dokumentach niejawnych określających metody i formy pracy operacyjnej realizowanej przez policję. W realiach RP termin ten ujęto np. w „Instrukcji dotyczącej pracy operacyjnej objętej klauzulą tajności PF”. Podobne rozwiązanie obowiązuje w Republice Czeskiej.

aktualnie prowadzony jest świadek objęty programem ochrony. Tworząc nową tożsamość osoby chronionej, można wykorzystać niektóre jej dane osobowe. Policja oraz Służba Więzienna w związku z prowadzonymi działaniami specjalnej ochrony są uprawnione do przetwarzania danych osobowych świadka i jego najbliższej rodziny zgodnie z ustawą nr 101 z dnia 4 kwietnia 2000 r. o ochronie danych osobowych¹⁸.

Ochronę specjalną można wdrożyć, jeżeli:

- osoba zagrożona zgadza się na formę i warunki proponowanych działań ochronnych oraz na częściowe wykorzystanie jej dotychczasowej tożsamości;
- minister spraw wewnętrznych zatwierdza wniosek o specjalną ochronę świadka złożony przez policję, sąd lub przedstawiciela organów ścigania. Wniosek o objęcie ochroną specjalną jest składany za pośrednictwem ministra sprawiedliwości.

Policja musi przekazać osobie zagrożonej wszystkie posiadane informacje o potencjalnych przesłankach zagrożenia jej życia i zdrowia lub zagrożenia wobec osób jej najbliższych oraz o realiach wdrożenia specjalnego programu ochrony. Sposób przekazania przez policję informacji o zagrożeniu powinien uwzględniać wiek osoby zagrożonej oraz stopień jej rozwoju intelektualnego. Ponadto policjanci informują daną osobę o fakcie objęcia programu ochrony klauzulą tajności i zastrzeżeniu, że wszystkie informacje uzyskane w trakcie działań ochronnych podlegają ustawie o ochronie informacji niejawnych¹⁹. Fakt poinformowania o tajności prowadzonych działań ochronnych świadek objęty programem ochrony potwierdza, wypełniając stosowne oświadczenie.

Jeżeli wystąpi realne, bezpośrednie zagrożenie życia i zdrowia świadka lub jego rodziny, policja za zgodą Prezydenta Policji Republiki Czeskiej (odpowiednik Komendanta Głównego Policji w Polsce) wdraża działania w zakresie ochrony fizycznej jeszcze przed zatwierdzeniem wniosku przez ministra spraw wewnętrznych. Podobny algorytm jest możliwy w sytuacji zagrożenia dla świadka osadzonego, a w tej sytuacji działania ochronne wdraża Służba Więzienna po uprzednim uzyskaniu zgody Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Działania ochronne można wdrożyć również bez zgody osoby zagrożonej, jeżeli jej stan zdrowia uniemożliwia wydanie takiej zgody. Jeżeli osobą zagrożoną jest małoletni, osoba upośledzona umysłowo lub osoba nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych, zgodę na wdrożenie programu ochro-

¹⁸ Ustawa nr 101 z dnia 4 kwietnia 2000 r. o ochronie danych osobowych (Zbiór ustaw z 2000 roku, pozycja 32 z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa nr 412 z dnia 18 października 2005 r. o ochronie informacji niejawnych i zasadach bezpieczeństwa informacji (Zbiór ustaw z 2005 roku, pozycja 143 z późn. zm.).

ny może udzielić jej prawny opiekun. Jeżeli nie ma możliwości poinformowania danej osoby o realnym zagrożeniu, które jej dotyczy, oraz o realiach programu ochrony, takie informacje bezzwłocznie przekazuje się prawnemu opiekunowi. W przypadku, gdy dochodzi do konfliktu interesów osoby zagrożonej lub chronionej z jej prawnym opiekunem, zgodę na objęcie działaniami ochrony specjalnej podejmuje przedstawiciel ustawowy (rodzic, opiekun, kurator, jeden z małżonków). W sytuacji bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia świadka Policja i Służba Więzienna podejmują natychmiastowe działania ochrony specjalnej, nawet przed uzyskaniem pisemnej zgody prawnego opiekuna czy przedstawiciela ustawowego²⁰.

Do obowiązków osoby chronionej należy:

- przestrzeganie warunków ochrony specjalnej;
- postępowanie zgodnie z poleceniami funkcjonariuszy Policji i Służby Więziennej;
- bezzwłoczne informowanie funkcjonariuszy Policji i Służby Więziennej o nowych okolicznościach mających wpływ na podejmowane działania ochrony specjalnej²¹.

Działania w ramach instytucji specjalnej ochrony świadka zostają zakończone, jeżeli osoba chroniona wycofa swoją pisemną zgodę lub w przypadku niezatwierdzenia przez ministra spraw wewnętrznych wniosku o objęcie świadka ochroną specjalną. Ponadto minister spraw wewnętrznych podejmuje decyzję o zakończeniu działań w ramach ochrony specjalnej, jeżeli przesłanki o zagrożeniu życia lub zdrowia świadka i osób dla niego najbliższych ustaną. Minister może zadecydować o ukończeniu działań specjalnej ochrony świadka, jeżeli osoba chroniona:

- odmówiła współpracy w ramach prowadzonego postępowania karnego, w związku z którym udzielona została świadkowi ochrona;
- w trakcie trwania ochrony dopuściła się przestępstwa umyślnego;
- nie wypełnia poleceń i nie stosuje się do instrukcji funkcjonariuszy policji realizujących działania ochronne;
- naruszy zobowiązanie do zachowania w tajemnicy informacji dotyczących działań ochronnych.

O zakończeniu ochrony osoba chroniona zostaje powiadomiona pisemnie przez jednostkę policji, która wdrożyła działania ochronne. Dokument decyzji o zakończeniu działań specjalnej ochrony świadka funkcjonariusze przekazują bezpośrednio osobom, których on dotyczy. Kopia decyzji z podpisem osoby chronionej lub podpisem jej opiekuna praw-

²⁰ M. Marini, *Utajený svědek a zvláštní ochrana svědka*, Praha 2008, s. 34.

²¹ *Specifika výkonu zabezpečovací detence v České republice*, red. D. Gáč, M. Jůzl, Brno 2020, s. 49.

nego czy przedstawiciela ustawowego pozostaje w materiałach programu specjalnej ochrony świadka. Od powyższej decyzji, którą należy przekazać osobie chronionej nie później niż do 15 dni od momentu jej uprawnienia się, chronionemu nie przysługuje odwołanie. Do tego czasu Policja i Służba Więzienna nadal realizują działania ochronne, w formie adekwatnej do bieżących informacji o zagrożeniu.

W ramach działań ochronnych funkcjonariusz policji może:

- wejść do obiektu, z którego może grozić niebezpieczeństwo osobie chronionej, i dokonać kontroli tego obiektu oraz osób w nim się znajdujących, a także pojazdów będących na terenie tego obiektu;
- zakazać wstępu do obiektu lub jego części tak długo, aż czynności z udziałem osoby chronionej zostaną zakończone lub z pozyskanych informacji wynika, że nie występuje zagrożenie dla życia i zdrowia chronionego.

Kontrola obiektu jest możliwa tylko po wyrażeniu zgody przez właściciela lub zarządzającego obiektem. Kontrola osób przebywających w obiekcie odbywa się na ogólnych zasadach wynikających z uprawnień funkcjonariuszy ujętych w ustawie o Policji Republiki Czeskiej²². Kontrolę osobistą powinien wykonywać funkcjonariusz tej samej płci, co osoba kontrolowana, a w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że osoba kontrolowana może posiadać przy sobie broń lub inne niebezpieczne narzędzie, kontrolę może przeprowadzić funkcjonariusz płci odmiennej. Jeżeli istnieje podejrzenie, że osoba kontrolowana może posiadać broń lub inne niebezpieczne narzędzie w otworach anatomicznych ciała lub wewnątrz narządów ciała, kontrolę zasadniczo powinien przeprowadzić pracownik służby zdrowia profesjonalnie przygotowany do tego typu czynności. W ramach kontroli osób znajdujących się w obiekcie kontrolowanym policjanci mogą:

- ustalać tożsamość osób wchodzących i wychodzących z kontrolowanego obiektu;
- weryfikować uprawnienie tych osób do przebywania na terenie kontrolowanego obiektu;
- dokonać przeszukania wnoszonych i wynoszonych z obiektu rzeczy, przedmiotów, bagaży itp.;
- zatrzymywać wjeżdżające i wyjeżdżające z obiektu pojazdy i dokonać ich przeszukania;
- odebrać broń osobie ustawowo uprawnionej do jej posiadania na czas przebywania tej osoby w obiekcie, w którym znajduje się również osoba chroniona;

²² M. Šteinbach [i in.], *Zákon o Policii České republiky. Komentář*, Praha 2019, s. 185.

- zakazać wstępu do obiektu lub jego części, gdzie znajduje się osoba chroniona.

W trakcie kontroli obiektu w czynnościach powinien uczestniczyć właściciel albo osoba zarządzająca obiektem lub wskazana przez nich inna uprawniona osoba. Kontroli obiektu można dokonać bez zgody i wiedzy właściciela lub zarządzającego obiektem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, że z tego obiektu grozi bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia osób chronionych. Po wykonaniu czynności kontroli obiektu policjant powinien powiadomić o tym fakcie właściciela lub zarządzającego obiektem, a jeżeli nie jest to możliwe, policja ma obowiązek zabezpieczyć skontrolowany obiekt do czasu przyjazdu uprawnionej osoby.

Jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, że może zaistnieć atak na osobę chronioną lub na jej mienie, policja jest zobowiązana do podjęcia w niezbędnym zakresie działań polegających na wyznaczeniu tzw. bezpiecznej strefy odosobnienia osoby chronionej i odcięciu tej strefy od dostępu publicznego na czas niezbędny do neutralizacji zagrożenia lub zorganizowania eskorty ochronnej. W tym celu funkcjonariusze mogą wykorzystywać wszystkie znajdujące się na wyposażeniu czeskiej policji środki techniczne, jak również techniczne środki specjalne stosowane w ochronie fizycznej osób.

W przypadku podejrzenia, że osoba chroniona nie przestrzega zobowiązania do zachowania informacji o działaniach ochronnych w tajemnicy, zwłaszcza gdy w wyniku jej postępowania potęgowane jest zagrożenie dla osób chronionych lub policjantów realizujących działania ochronne, funkcjonariusze w celu zweryfikowania tych podejrzeń mogą stosować środki techniki operacyjnej, w tym m.in. podsłuch w miejscu przebywania osoby chronionej, podsłuch telefoniczny, kontrolę korespondencji, kontrolę korespondencji elektronicznej²³.

W ramach działań maskujących instytucję specjalnej ochrony świadka funkcjonariusze są uprawnieni do zakładania działalności gospodarczej oraz mogą ubiegać się o wydanie licencji, koncesji, pozwolenia na prowadzenie reglamentowanej czy regulowanej działalności gospodarczej, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. W tym celu policjanci wykorzystują środki pracy operacyjnej, m.in. dokumenty legalizacyjne, środki konspiracyjne, środki ochrony technicznej i środki finansowe z funduszu specjalnego policji.

Pod pojęciem dokumentu legalizacyjnego, w realiach prawnych Republiki Czeskiej, należy rozumieć dokument służący do ukrycia prawdzi-

²³ V. Dvořák, M. Kloubek, *Základy operativně pátrací činnosti policie v definicích a schématech*, Praha 2011, s. 26.

wej tożsamości osoby chronionej lub funkcjonariusza policji. Dokumenty legalizacyjne wydaje policja lub ministerstwo spraw wewnętrznych za zgodą ministra. Dokumenty legalizacyjne mogą zostać wydane osobie chronionej objętej programem ochrony lub osobie, która już nie jest chroniona instytucją specjalnej ochrony świadka, tylko za zgodą tej osoby. Dokumentem legalizacyjnym nie może być legitymacja poselska, legitymacja senatorska, legitymacja członka rządu, legitymacja Prezesa Czeskiego Banku Narodowego, legitymacja służbowa pracownika Najwyższej Izby Kontroli, legitymacja służbowa sędziego Trybunału Konstytucyjnego, legitymacja służbowa sędziego, legitymacja służbowa prokuratora oraz dokument na nazwisko nieżyjącej osoby. Organy administracji państwowej na wniosek policji lub ministerstwa spraw wewnętrznych wprowadzają zmiany (na czas określony) w systemach informatycznych, którymi dysponują, i wydają w zakresie własnych uprawnień dokumenty legalizacyjne, z zachowaniem pełnego stopnia tajności podejmowanych działań. Rejestr wydanych dokumentów legalizacyjnych prowadzi ministerstwo spraw wewnętrznych.

Środkami konspiracyjnymi wykorzystywanymi przez czeską policję w działaniach ochronnych są rzeczy i obiekty służące do skutecznej realizacji powierzonych zadań, a pod pojęciem środków ochrony technicznej należy rozumieć m.in. systemy alarmowe, antynapadowe montowane w miejscu przebywania czy w pojeździe chronionego, systemy CCTV²⁴ jak również urządzenia do skrytej lokalizacji.

Środki finansowe z funduszu specjalnego policji są wydatkowane przez policjantów prowadzących programy ochrony w ramach instytucji specjalnej ochrony świadka, m.in. na zakwaterowanie chronionego w miejscu odosobnienia, na jego wyżywienie, na przejazdy publicznymi i służbowymi środkami transportu oraz na inne niezbędne wydatki ponoszone w związku z prowadzeniem działań ochronnych. Fundusze specjalne czeskiej policji nie podlegają przepisom regulującym zarządzanie środkami finansowymi państwa. Funkcjonariusze dysponujący pieniędzmi z funduszu specjalnego mają obowiązek wydawać je rozważnie i gospodarnie. Zasady określające zarządzanie funduszami specjalnymi ustala minister spraw wewnętrznych na wniosek Prezydenta Policji Republiki Czeskiej.

Funkcjonariusze policji oraz służby więziennej w ramach prowadzonych działań ochronnych mają obowiązek poszanowania powagi

²⁴ CCTV (ang. *Closed Circuit Television*) oznacza system telewizji funkcjonującej w układzie zamkniętym. Do zasadniczych elementów tworzących ten system należą kamery, monitory, rejestratory wizji, układy sterowania, a także urządzenia pomocnicze. Źródło: J. Dworzecki, J. Szymczyk, *Kryminologia. Wybrane zagadnienia*, Gliwice 2010, s. 233.

i godności osób chronionych, dążyć do zapewnienia maksymalnej ochrony tym osobom, mają postępować w taki sposób, aby osobom chronionym nie zagrażało żadne bezpośrednie niebezpieczeństwo i nie mogą narażać chronionych na niepotrzebne ryzyko, a ingerencja w sferę życia prywatnego i konstytucyjnych praw osób chronionych nie może przekraczać stopnia niezbędnego do osiągnięcia celu zamierzonego w ramach realizacji programu ochrony. Za wszelkie szkody materialne poczynione w ramach realizacji instytucji specjalnej ochrony świadka odpowiedzialność finansową ponosi skarb państwa, który w tym zakresie reprezentuje ministerstwo spraw wewnętrznych.

W ramach współpracy międzynarodowej informacje dotyczące prowadzonych działań ochronnych mogą być przekazywane bez pośrednictwa i zgody właściwego organu państwowego. Jeżeli zachodzi potrzeba wykorzystania funkcjonariusza z innego państwa do działań w ramach instytucji specjalnej ochrony świadka, a dopuszczają to zawarte bilateralne umowy i porozumienia pomiędzy Republiką Czeską a krajami sąsiednimi, to za zgodą Prezydenta Policji Republiki Czeskiej oraz przedstawiciela zagranicznej formacji, którą ten policjant reprezentuje, takie rozwiązanie jest możliwe²⁵. W takiej sytuacji zagranicznemu funkcjonariuszowi przysługują prawa wynikające z ustawy nr 137/2001. Koordynatorem zagranicznego funkcjonariusza w ramach prowadzonych działań ochronnych jest policjant wskazany przez Prezydenta Policji Republiki Czeskiej. Czeska Policja, za zgodą osoby objętej programem ochrony, może wystąpić do innego państwa o pomoc w koordynacji i realizacji działań ochronnych poza granicami Republiki Czeskiej. Policja może za zgodą ministra spraw wewnętrznych objąć działaniami ochronnymi osoby, o których ochronę wystąpi inne państwo lub organy sądowe. Warunkiem *sine qua non* jest również zgoda osoby, której działania ochronne mają dotyczyć.

Z uwagi na fakt, że możliwości bezpiecznego przesiedlenia osoby objętej instytucją specjalnej ochrony świadka są w realiach Republiki Czeskiej znacząco ograniczone, bowiem w tym małym kraju środowiska przestępcze dobrze się znają, bardzo często wykorzystywana jest w tym zakresie współpraca z sąsiednimi państwami, zwłaszcza ze Słowacją, co znacząco wpływa na podniesienie poziomu bezpieczeństwa chronionych osób²⁶. Roczne koszty ponoszone przez czeską Policję na realizację programów ochrony w ramach instytucji specjalnej ochrony świadka kształtują się na poziomie 50 mln koron.

²⁵ A. Sotolář, F. Púry, *K možností a limitům využití institutu utajených svědků*, „Trestněprávní revue”, 2003, nr 2, s. 37–47.

²⁶ P. Kupka, T. Šmíd, *Český organizovaný zločin*, Brno 2011, s. 54.

Krótkoterminowa ochrona osób

Innym od omówionych wyżej form ochrony świadków jest krótkoterminowa ochrona osób, do której odnosi się § 50 ustawy nr 273 z dnia 17 lipca 2008 r. o Policji Republiki Czeskiej. Do bieżącej taktyki działań policyjnych krótkotrwałą ochronę osób wprowadziła instrukcja nr 11 Prezydenta Policji Republiki Czeskiej z 2011 r. Ta forma działań ochronnych jest adresowana do wąskiego kręgu osób, którym grozi poważne niebezpieczeństwo. W myśl tej regulacji każdy funkcjonariusz policji jest zobowiązany do udzielenia natychmiastowej ochrony fizycznej w przypadku zaistnienia bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia osoby, a jego interwencja trwa do czasu wdrożenia rozszerzonych działań w tym zakresie. Chronieni mogą być również bliscy osoby zagrożonej. Działania krótkoterminowej ochrony osób mogą być podejmowane praktycznie natychmiast po uzyskaniu informacji o zagrożeniu konkretnej osoby/osób, a o ich wdrożeniu decyduje komendant wojewódzki policji na podstawie wniosku podległych mu funkcjonariuszy służby kryminalnej i śledczej. Uprawniona do złożenia wniosku jest również Jednostka do Zwalczania Przystępczości Zorganizowanej Prezydium Policji Republiki Czeskiej w Pradze. Zawsze przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu działań w ramach krótkoterminowej ochrony osób analizowane są inne możliwości neutralizacji istniejącego zagrożenia.

W ramach krótkoterminowej ochrony osób można realizować cztery formy działań ochronnych:

- ochronę fizyczną, podejmowaną przez policję w miejscu, gdzie osobom chronionym grozi niebezpieczeństwo, lub realizowanie czynności mających na celu zneutralizowanie istniejącego zagrożenia;
- tymczasową zmianę miejsca pobytu osoby chronionej, polegającą na jej przewiezieniu do obiektów policyjnych lub znajdujących się pod kontrolą tej formacji;
- wykorzystanie technicznych środków ochrony, w tym systemów alarmowych, antynapadowych, odstraszających w miejscu zamieszkania, przybywania czy w środkach transportu należących do osoby chronionej;
- działania prewencyjno-informacyjne podejmowane przez wszystkie jednostki terenowe czeskiej policji na rzecz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Krótkoterminowa ochrona osób jest realizowana przez 60 dni. Jeżeli zaistnieją okoliczności wskazujące na konieczność przedłużenia działań

ochronnych, może ona zostać przedłużona na czas określony. Działania ochronne realizują jednostki organizacyjne podlegające komendantowi wojewódzkiemu policji właściwego ze względu na miejsce realizowanej ochrony, jak również tą formą działań zajmuje się na terenie całego kraju Jednostka Ochrony Konstytucyjnych Urzędników Państwowych (odpowiednik polskiej Służby Ochrony Państwa).

Zakończenie

Bezpieczeństwo obywateli jest udziałem bezpieczeństwa publicznego, rozumianego jako ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie i mienie obywateli, a tym samym majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego. Potrzeba bezpieczeństwa stała się jedną z najważniejszych wartości, będąc jednocześnie głównym korelatem stosunków między ludźmi, małymi i dużymi grupami społecznymi. Dlatego warunkiem *sine qua non* na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego powinno być skuteczne funkcjonowanie wszystkich służb i instytucji działających w jego obrębie. Spośród czeskich grup dyspozycyjnych policja posiada najobszerniejszy katalog zadań i kompetencji, stan etatowy, poziom wykształcenia funkcjonariuszy oraz specjalistyczne wyposażenie i rozwiązania organizacyjno-taktyczne, które umożliwiają sprawne działania na rzecz bezpieczeństwa obywateli. Niewątpliwie do takich właśnie rozwiązań organizacyjno-taktycznych należą działania podejmowane na rzecz zapewnienia ochrony świadkom, i to zarówno w wymiarze procesowym, jak również i fizycznym. Prawidłowa realizacja form specjalnej ochrony świadka stanowi istotny element zwalczania przestępczości, w tym przede wszystkim przestępczości zorganizowanej, w realiach Republiki Czeskiej.

O złożonej roli policji w społeczeństwie może świadczyć fakt, że Czesi – jak każde współczesne, demokratyczne i rozwinięte społeczeństwo – oczekują od tej formacji, z jednej strony, reaktywności wobec wszelkich przejawów naruszonego porządku prawnego, a z drugiej, pewnego rodzaju spolegliwości, zwłaszcza w kontekście ingerowania w prawa i wolności zagwarantowane obywatelom przez konstytucję. Ten antynomiczny dualizm postrzegania roli policji przez społeczeństwo stanowi nie lada wyzwanie dla wszystkich przedstawicieli tej największej formacji mundurowej w Republice Czeskiej.

Bibliografia

- Chmelík J., Bruna E., *Dokazování v trestním řízení. Trestněprávní a kriminalistické aspekty dokazování*, Praha 2018.
- Dvořák V., Kloubek M., *Základy operativně pátrací činnosti policie v definicích a schématech*, Praha 2011.
- Dworzecki J., Szymczyk J., *Kryminologia. Wybrane zagadnienia*, Gliwice 2010.
- Kočan Š., Löffler B., Zámek D., *Poriadková polícia*, Plzeň 2013.
- Kupka P., Šmíd T., *Český organizovaný zločin*, Brno 2011.
- Kwasiński R. *Metody przesłuchiwań stosowane przez FBI*, Warszawa 2020.
- Marini M., *Utajený svědek a zvláštní ochrana svědka*, Praha 2008.
- Nožina M. *Mezinárodní organizovaný zločin v České republice*, Praha 2003.
- Sotolář A., Púry F., *K možnostem a limitům využití institutu utajených svědků*, „Trestněprávní revue”, 2003, nr 2.
- Specifika výkonu zabezpečovací detence v České republice*, red. D. Gáč, M. Jůzl, Brno 2020.
- Šteinbach M., *30 let Policie České republiky*, Praha 2021.
- Šteinbach M. [i in.], *Zákon o Policii České republiky. Komentář*, Praha 2019.
- Ustawa nr 141 z dnia 9 grudnia 1961 r. o postępowaniu karnym (Zbiór ustaw z 1961 roku, pozycja 66 z późn. zm.).
- Ustawa nr 555 z dnia 10 grudnia 1992 r. o Służbie Więziennej i Straży Sądowej Republiki Czeskiej (Zbiór ustaw z 1992 roku, pozycja 112 z późn. zm.).
- Ustawa nowelizacyjna nr 292 z dnia 10 listopada 1993 r. o zmianie i uzupełnieniu ustawy nr 141/1961 o postępowaniu karnym, ustawy nr 21/1992 o bankach i ustawy nr 335/1991 o sądach i sędziach (Zbiór ustaw z 1993 roku, pozycja 74 z późn. zm.).
- Ustawa nr 101 z dnia 4 kwietnia 2000 r. o ochronie danych osobowych (Zbiór ustaw z 2000 roku, pozycja 32 z późn. zm.).
- Ustawa nr 137 z dnia 29 marca 2001 r. o specjalnej ochronie świadka i dalszych osób w związku z postępowaniem karnym (Zbiór ustaw z 2001 roku, pozycja 56 z późn. zm.).
- Ustawa nr 412 z dnia 18 października 2005 r. o ochronie informacji niejawnych i zasadach bezpieczeństwa informacji (Zbiór ustaw z 2005 roku, pozycja 143 z późn. zm.).
- Ustawa nr 273 z dnia 17 lipca 2008 r. o Policji Republiki Czeskiej (Zbiór ustaw z 2008 roku, pozycja 91 z późn. zm.).
- Válková H., Kuchta J., *Základy kriminologie a trestní politiky*, Praha 2005.
- Vangeli B., *Zákon o Policii České republiky*, Praha 2014.
- Wywiad z ppłk. Jozefem Hrudka – prodziekanem Wydziału Bezpieczeństwa i Prawa Akademii Policji Republiki Czeskiej w Pradze. Wywiad przeprowadził J.D. w dniu 10.02.2017 r.
- Wywiad z nadkom. M. Sz. (dane osobowe do wyłącznej wiadomości autorów), pełniącą służbę na stanowisku eksperta Zespołu ds. Ochrony Osób Zagrożonych Wydziału Kryminalnego KWP w Katowicach. Wywiad przeprowadził J.D. w dniu 17.01.2018 r.

Special witness protection in the Czech Republic. Overview of the issues

Abstract

The article presents the protection of witnesses within the framework of coordinated actions against organised crime in the Czech Republic. It points out the legal possibilities available in the Czech Republic for the protection of witnesses and furthermore characterises the institution of the anonymous witness. The so-called institution of special witness protection, which operates under a 2001 law, is also addressed. A form of witness protection involving short-term protection of persons is also described.

Keywords: witness protection in the Czech Republic, anonymous witness, institution of special witness protection, short-term protection of persons

Julia Anna Gawęcka*

GEOINŻYNIERIA KLIMATU W DYSKURSIE NAUKOWYM – WYZWANIE CZY ZAGROŻENIE WSPÓŁCZESNEGO ŚWIATA?

Streszczenie

Geoinżynieria, choć jest dziedziną, która powstała w latach 60. XX wieku, nadal wymaga dogłębnej eksploracji. W swoim podstawowym założeniu, jako celowe działanie globalne, geoinżynieria ma przede wszystkim prowadzić do kontrolowanej ingerencji i manipulacji w środowisko naszej planety. Autorka w artykule podjęła próbę uporządkowania poglądów na temat współczesnej geoinżynierii klimatu, z jednoczesną analizą teoretycznego i praktycznego podejścia do tej problematyki.

Słowa kluczowe: klimat, zmiana klimatyczna, geoinżynieria klimatu, środowisko naturalne

Wstęp

Dla przeciętnej odbiorcy geoinżynieria jest pojęciem enigmatycznym i niezrozumiałym. W nomenklaturze technicznej stanowi dziedzinę nauki zajmującą się metodami ulepszania gruntów i skał oraz materiałów gruntowych w budowlach ziemnych. Jako pojęcie interdyscyplinarne, wykorzystuje dorobek geologii inżynierskiej, zapewniając tym samym racjonalne projektowanie i realizację budowli naziemnych i podziemnych w inżynierii i ochronie środowiska. Geoinżynieria jest tożsama z planowaniem i wykonywaniem specjalistycznych prac geotechnicznych, podejmowanych na rzecz ulepszenia podłoża gruntowych¹. Jedno-

* Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie; e-mail: julia.gaweczka@up.krakow.pl; ORCID: 0000-0001-6197-9089.

¹ S. Pisarczyk, *Geoinżynieria. Metody modyfikacji podłoża gruntowego*, Warszawa 2020, s. 7–9; *Geoinżynieria*, Inżynieria środowiska, <https://inzynieriasrodowiska.com.pl> (19.08.2022).

częściej wykorzystuje związki synergii z zakresu mechaniki gruntów i skał, geologii i geologii inżynierskiej, umożliwia racjonalne projektowanie i wykonywanie budowli naziemnych i podziemnych w szeroko rozumianej inżynierii i ochronie środowiska². Natomiast geoinżynieria klimatu oznacza celową, świadomą manipulację w funkcjonowanie naszej planety pod względem fizycznym, chemicznym, a także biologicznym. Wspomniana planowa manipulacja jest rzekomo wymuszona przez postępujące na masową skalę zmiany klimatyczne. Tak rozumiana geoinżynieria klimatu skupia się przede wszystkim na redukcji dwutlenku węgla z atmosfery oraz ilości promieniowania słonecznego, które dociera na Ziemię³. Warto nadmienić, iż sam termin geoinżynieria klimatu jest pojęciem stosunkowo nowym. Pionierem w tworzeniu terminologii była w 2014 roku grupa naukowców Narodowej Agencji Badań (*Agence nationale de la recherche*, ANR), którzy utożsamili techniki i praktyki wykorzystywane w celu ograniczenia skutków ingerencji człowieka w środowisko naturalne z geoinżynierią środowiskową.

Za cel artykułu przyjęto proces uporządkowania poglądów na temat współczesnej geoinżynierii klimatu, ze szczególnym uwzględnieniem polemik podejmowanych w dyskursie naukowym. Główny problem badawczy sformułowano w postaci pytania: W jakich kategoriach przedstawiciele nauki określają współczesne zjawisko geoinżynierii klimatu? W procesie badawczym wykorzystano metodologię poznania naukowego, zwłaszcza analizę i krytykę materiałów źródłowych oraz analizę porównawczą. Autorka odwołała się przede wszystkim do dostępnej literatury przedmiotu z zakresu geoinżynierii klimatu, aktów normatywnych, a także poglądów wybranych naukowców, które zostały zaprezentowane w trakcie ich publicznych wystąpień na forum międzynarodowym. Z uwagi na deficyt publikacji w polskiej literaturze przedmiotu (w przeciwieństwie do opracowań obcojęzycznych), traktujących bezpośrednio o geoinżynierii klimatu, stosowne stało się eksplorowanie podjętej problematyki i sformułowanie hipotezy: geoinżynieria klimatu, ze względu na złożoność zjawiska, jest traktowana jako wyzwanie bądź realne zagrożenie dla współczesnej cywilizacji.

² *Ibidem*.

³ *Geoengineering Responses to Climate Change Selected Entries from the Encyclopedia of Sustainability Science and Technology*, ed. T. Lenton, N. Vaughan, New York 2013, s. 2–8.

Zmiana klimatu. Prawo międzynarodowe zmiany klimatycznej a geoinżynieria

Pojęcia zmiany klimatu używa się na określenie wzrostu średniej temperatury powierzchni na Ziemi. Naukowcy zajmujący się problematyką klimatu są zdania, że aktualnie pojawiające się anomalie pogodowe wynikają głównie z nadmiernego wykorzystywania przez ludzi paliw kopalnych, które z kolei uwalniają do atmosfery dwutlenek węgla oraz pozostałe gazy cieplarniane. Według świata naukowego, zaobserwowana zmienność warunków atmosferycznych oraz globalne ocieplenie stają się współcześnie wyzwaniem dla stabilności klimatu planety. W konsekwencji zmiany klimatyczne ingerują w dotychczasowe wzorce pogodowe, stając się tym samym realnym zagrożeniem dla produkcji żywności bądź zwiększając ryzyko katastrofalnych powodzi poprzez podnoszenie się poziomu mórz.

Należy jednak mieć na uwadze, iż efekt cieplarniany jest zjawiskiem naturalnym, bowiem umożliwia utrzymanie na ziemi warunków zapewniających egzystencję⁴. Występujące w atmosferze gazy (CO_2 , para wodna, podtlenek azotu, metan) absorbują część promieni słonecznych, utrzymując tym samym średnią temperaturę powierzchni ziemi na poziomie 15°C . W przeciwnym razie średnia temperatura wynosiłaby zaledwie -18°C , zatem uniemożliwiłaby rozwój życia na Ziemi. Natomiast zjawiskiem niebezpiecznym jest sytuacja, kiedy działalność człowieka powoduje niekontrolowany wzrost poziomu gazów cieplarnianych, co w konsekwencji przyczynia się do powstawania ekstremalnych zjawisk atmosferycznych.

Chcąc pozornie kontrolować efekt cieplarniany, naukowcy określili tzw. potencjał tworzenia efektu cieplarnianego (GWP, z ang. *global warming potential*) – wskaźnik zapewniający ilościową ocenę oddziaływania danej substancji na efekt cieplarniany. Dzięki GWP możemy dokonać komparatyki ilości ciepła zatrzymanego przez określoną masę gazu do ilości ciepła absorbowanego przez podobną masę CO_2 . GWP jest przeliczany dla określonego przedziału temporalnego wynoszącego odpowiednio 20, 100 lub 500 lat⁵.

Mianem prawa międzynarodowego zmiany klimatycznej określa się zespół norm prawnych, najczęściej tych o charakterze traktatowym, re-

⁴ O fakcie tym wspominał już w 1896 r. szwedzki fizyk i chemik Svante August Arrhenius, autor koncepcji globalnego ocieplenia klimatu. S.A. Arrhenius, *On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground*, „Philosophical Magazine and Journal of Science”, 1896, Series 5, vol. 41, s. 237–276.

⁵ *Geoinżynieria a zmiany klimatu*, Odyssey, <https://odyssey.igf.edu.pl> (20.09.2022).

gulujących w sposób bezpośredni i pośredni wysiłki oraz aktywność środowiska międzynarodowego podejmowaną w związku z globalnymi konsekwencjami zmian zachodzących w obrębie klimatu. Zmiana klimatu w postaci globalnego ocieplenia jest utożsamiana ze współczesną istotną kwestią ochrony środowiska, implikującą pozostałe problemy natury społecznej, politycznej, etycznej, zdrowotnej, ekonomicznej, a także wojskowej. Zatem, zmiana klimatyczna wymusza niejako konkretną reakcję i podjęcie stosownych działań prawa międzynarodowego⁶.

Wszelkie obowiązujące regulacje zmiany klimatycznej w prawnym porządku międzynarodowym zostały usystematyzowane w kilka konkretnych segmentów⁷. Na segment pierwszy składają się reguły wskazujące na przyczyny i ewentualne następstwa zmian wywołanych zanieczyszczeniem środowiska naturalnego, a implikujące kondycję klimatu naszej planety. W segmencie tym znajdują się przede wszystkim regulacje organizacji międzynarodowych i regionalnych zajmujących się ochroną środowiska morskiego: Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)⁸, Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO)⁹, Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO)¹⁰. Zatem do najważniejszych dokumentów z tego segmentu norm zaliczamy: *Konwencję w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości z 1979 roku*¹¹ oraz *Konwencję wie-*

⁶ C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021, s. 17–18.

⁷ *Ibidem*, s. 18.

⁸ Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ang. *International Civil Aviation Organization*, ICAO) – wyspecjalizowana agenda ONZ, w której centrum zainteresowania znajduje się opracowywanie oraz implementacja międzynarodowych przepisów w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowej żeglugi powietrznej na rzecz bezpiecznego i uporządkowanego rozwoju.

⁹ Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (ang. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, FAO) – wyspecjalizowana organizacja ONZ podejmująca wysiłki zmierzające do walki z biedą i głodem, działania na rzecz podnoszenia dobrobytu poprzez redystrybucję żywności i rozwój obszarów wiejskich. Aktywność FAO skupia się w głównej mierze na państwach rozwijających się, które dążą do modernizacji rolnictwa.

¹⁰ W kręgu zainteresowań Międzynarodowej Organizacji Morskiej (ang. *International Maritime Organization*, IMO) pozostają kwestie morskie, zwłaszcza konieczność zapewnienia bezpieczeństwa na morzu oraz zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska morskiego przez statki.

¹¹ Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości sporządzona w Genewie dnia 13 listopada 1979 r. (Dz.U. 1985, nr 60, poz. 311).

deńską o ochronie warstwy ozonowej z 1985 roku¹². W segmencie drugim znalazły się traktaty określające reguły postępowania w obliczu zmiany klimatycznej. Tu zatem możemy wskazać *Konwencję Narodów Zjednoczonych dotyczącą zwalczania pustynnienia w państwach afrykańskich*¹³, borykających się z problemami suszy i pustynnienia, oraz regulacje i pozostałe ustalenia regionalne dotyczące zmiany klimatu. Ostatnim segmentem międzynarodowych aktów normatywnych są traktaty Organizacji Narodów Zjednoczonych zawierające przepisy *stricte* poruszające kwestię zapobiegania ociepleniu klimatu wraz z czynnościami na rzecz przeciwdziałania konsekwencjom tego zjawiska. Sztandarowymi dokumentami z tego segmentu są zatem: *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 roku*¹⁴, *Protokół z Kioto* dodany do tej Konwencji¹⁵ wraz z poprawką z Ad-Dausze z 8 grudnia 2012 roku¹⁶ oraz *Paryskie Porozumienie Klimatyczne UNFCCC (Paris Climate Agreement z 2015 roku)*¹⁷. W kręgu wspomnianych regulacji kluczowe wydają się przepisy *Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 roku*, która ustanawia tzw. reżim prawny. Oznacza to, że wszelkie postanowienia i przepisy określone w Konwencji należy interpretować z uwzględnieniem treści aktów stanowiących jej uzupełnienie – protokołu z Kioto, poprawek oraz *Paryskiego Porozumienia Klimatycznego*¹⁸.

O ile w międzynarodowym porządku prawnym obowiązują normy odnoszące się bezpośrednio do zmiany klimatycznej, o tyle próżno szukać takich regulacji w kontekście inżynierii klimatu. Pomimo iż problematyka geoinżynierii stanowi współcześnie istotną kwestię, zauważalny jest deficyt porozumień i konkretnych mechanizmów egzekwujących

¹² Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r. (Dz.U. 1992, nr 98, poz. 488).

¹³ Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu dnia 17 czerwca 1994 r. (Dz.U. 2002, nr 185, poz. 1538).

¹⁴ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. 1996, nr 53, poz. 238).

¹⁵ Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., (Dz.U. 2005, nr 203, poz. 1684).

¹⁶ Poprawka dauhańska do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonego w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., sporządzona w Ad-Dausze dnia 8 grudnia 2012 r. (Dz.U. 2021, poz. 947).

¹⁷ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. 2017, poz. 36).

¹⁸ C. Mik, *op.cit.*, s. 21.

prawo w zakresie manipulowania klimatem. Wielu ekspertów jest zdania, iż geoinżynieria winna stać się dla środowiska międzynarodowego kluczowym problemem, który należy jak najszybciej rozwiązać¹⁹. Ponadto, co ciekawe, żaden z funkcjonujących współcześnie organów międzynarodowych nie nadzoruje prac nad geoinżynierią, a regulacje prawne wprost nie definiują nawet sposobów manipulowania klimatem. W obowiązującym prawie pojawiają się odniesienia pośrednie do kwestii geoinżynierii, jak chociażby w prawie morskim, jednak skupiają się w zasadzie wyłącznie na ewentualnych propozycjach regulacji prac geoinżynierskich²⁰.

W zasadzie jedyną regulacją²¹ odnoszącą się w jakikolwiek sposób (niemniej jednak sposób pośredni) do problematyki geoinżynierii jest rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1976 roku w postaci *Konwencji o zakazie militarnego i wrogiego używania technik modyfikacji środowiska naturalnego w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich*²². Zasadniczym jej celem było umocnienie pokoju na świecie i ograniczenie ówczesnego wyścigu zbrojeń, wraz z osiągnięciem powszechnego i całkowitego rozbrojenia. Sygnatariusze argumentowali inicjatywę koniecznością ochrony ludzkości od groźby użycia nowych środków prowadzenia działań zbrojnych. Świadomość postępującego rozwoju nauki i techniki, który bez wątpienia oddziałuje na środowisko naturalne, nakazała niejako odwołać się do przepisów *Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka*, przyjętej w Sztokholmie 16 czerwca 1972 r.²³, zgodnie z którą ochrona środowiska uzyskała status jednej z kluczowych funkcji państwa.

¹⁹ D. Irving, *Geoinżynieria. Manipulowanie klimatem*, Wszystko co najważniejsze, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl> (30.08.2022).

²⁰ Konwencja o morzu pełnym sporządzona w Genewie dnia 29 kwietnia 1958 r. (Dz.U. 1963, nr 33, poz. 187); Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. – UNCLOS (Dz.U. 2002, nr 59 poz. 543).

²¹ Oczywiście możemy również wspomnieć o *Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu*, przyjętej w trakcie Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r., która miała zapobiegać groźnej antropogenicznej ingerencji klimatycznej oraz o *Konwencji o Różnorodności Biologicznej* z 1992 r. Jednakże pierwsza wspomniana konwencja nie ma znaczącego umocowania prawnego, aby zakazać sygnatariuszom modyfikacji klimatu, natomiast druga konwencja, pomimo przyjęcia przez państwa w 2010 r. tekstu o zakazie stosowania technik geoinżynierii klimatycznej, jest w zasadzie niewiążąca.

²² ENMOD – ang. *Environmental Modification*, modyfikacja środowiska naturalnego np. poprzez zmianę prądów oceanicznych, redukcję warstwy ozonowej bądź globalne ocieplenie.

²³ Tekst tzw. deklaracji sztokholmskiej, cyt. za: J. Ruszewski, *Dostęp do informacji o środowisku* [w:] K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław–Warszawa 1976, s. 581–588.

Na mocy art. 1 Konwencja zobowiązuje sygnatariuszy do niewykorzystywania w celach militarnych, lub jakichkolwiek innych celach wrogich, technicznych środków oddziaływania na środowisko, powodujących rozległe, trwałe lub poważne następstwa, jako sposób generowania zniszczeń, wyrządzenia szkód lub strat jakimkolwiek innemu państwu będącemu stroną dokumentu. Ponadto, przepisy Konwencji zobowiązują strony do nieudzielania pomocy, poparcia, ani nakłaniania żadnego państwa, grupy państw lub organizacji międzynarodowej do podejmowania działalności sprzecznej z zakazami określonymi w dokumencie²⁴. Art. 2 Konwencji definiuje techniczne środki oddziaływania na środowisko jako środki mające na celu, poprzez świadome kierowanie procesami naturalnymi, modyfikację dynamiki, składu bądź struktury Ziemi, nie wyłączając biosfery, litosfery, hydrosfery, a także atmosfery i przestrzeni kosmicznej. Przepisy Konwencji w art. 3 dopuszczają jedynie oddziaływanie na środowisko w celach pokojowych i nienaruszających powszechnie uznanych zasad oraz mających zastosowanie norm prawa międzynarodowego dotyczących takiego wykorzystania²⁵.

Niestety, we wspomnianej Konwencji brakuje jasnego zdefiniowania geoinżynierii klimatu wraz z szeregiem zagrożeń i konsekwencji jej zastosowania. Przepisy Konwencji nie mówią również wprost o obligatoryjnym blokowaniu wszelkich prac nad geoinżynierią klimatu. Stąd też uzasadnione obawy zagorzałych przeciwników geoinżynierii klimatu, że w niedalekiej perspektywie czasowej może ona zostać wykorzystana jako realna broń²⁶.

Geoinżynieria w praktyce

Geneza geoinżynierii klimatu ma podłoże militarne. Pierwsze próby kontroli klimatu zostały podjęte w 1946 roku przez Amerykanów, którzy używając środków chemicznych, wywoływali chmury. W 1965 roku ówczesny prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki został poinform-

²⁴ Konwencja o zakazie używania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich, otwarta do podpisania w Genewie dnia 18 maja 1977 r. (Dz.U. 1978, nr 31, poz. 132).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ J.B., Horton, J.L. Reynolds, *The international politics of climate engineering: A review and prospectus for international relations*, „International Studies Review”, 2016, nr 18, s.438–461; J. Cascio, *Battlefield Earth. Foreign Policy*, 28 January 2009; D. Roberts, *What could possibly go wrong? Blotting out the sun*, „Popular Science”, 2011; A. Maas, J. Scheffran, *Climate conflicts 2.0? Climate engineering as a challenge for international peace and security*, „Security and Peace”, 2012, nr 30, s. 193–200.

omawiany o dokonujących się zmianach klimatycznych, a wyjaśniana mu geoinżynieria miała stać się odpowiedzią na kryzys spowodowany globalnym ociepleniem.

Zdaniem National Geographic Polska, współcześnie ponad 50 państw na świecie dopuszcza się manipulacji warunkami atmosferycznymi. Prym w tymże procederze wiodą: Federacja Rosyjska, USA oraz Chińska Republika Ludowa²⁷. Najpopularniejszymi praktykami są przede wszystkim: rozpraszanie przez specjalne samoloty chmur w celu uniknięcia deszczu bądź ograniczanie pojawiających się opadów poprzez kontrolowane zrzućy tzw. suchego lodu – zmrożonego dwutlenku węgla (coroczne działania praktykowane w Rosji przed Dniem Zwycięstwa) lub rozpylanie w dolnej warstwie chmur soli kuchennej, której zadaniem jest zwiększać kropelki, a w konsekwencji przekształcać chmury w deszcz (Australia, Indie, Indonezja, Tajlandia – działania podejmowane w strefie monsunów w porach suchych)²⁸. W 2020 roku do państw stosujących geoinżynierię dołączyły Arabia Saudyjska i Zjednoczone Emiraty Arabskie, które zaczęły podejmować próby łagodzenia suszy, powstrzymywania opadów, a nawet zazielenienia pustyni²⁹.

Równie ciekawa staje się metoda łagodzenia szkód wywołanych niszczycielskimi działaniami huraganów. Na uwagę zasługują inicjatywy USA po serii niszczycielskich huraganów w latach 2004–2005. Departament Bezpieczeństwa Krajowego USA zaprosił do współpracy naukowców, aby zmniejszyć intensywność huraganów, ograniczyć ich niszczycielską siłę, a przede wszystkim zmienić ich trajektorię. W 2008 roku Dyrekcja Nauki i Technologii Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego sfinansowała wraz z Laboratoriami Badawczymi Systemów Ziemi (NOAA)³⁰ specjalne warsztaty, w ramach których opracowano realny plan działania w tym zakresie. Wspomniane warsztaty stały się swoistą podwaliną szerszego projektu HURRMIT oraz programów FutureTECH i HAMP³¹.

Projekt HURRMIT (*DHS – Hurricane Mitigation*) w swoim podstawowym zakresie obejmował próby modelowania i weryfikacji efektywności najbardziej realnych sposobów łagodzenia huraganów. Zatem,

²⁷ A. Hołdys, *Pogoda na życzenie: czy słońcem i deszczem można manipulować?*, National Geographic, <https://www.national-geographic.pl>, 28.04.2022 (25.08.2022).

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *How soon can we expect rain in the UAE?*, You Tube, <https://www.youtube.com> (30.09.2022).

³⁰ Szerzej na temat NOAA zob. National Oceanic and Atmospheric Administration, <https://www.esrl.noaa.gov/> (25.08.2022).

³¹ *DHS HURRICANE MITIGATION: PROJECT HURRMIT AND HAMP*, Weather Modification History, <https://weathermodificationhistory.com> (25.08.2022).

badano wówczas skuteczność zasiewania chmur, posiłkując się danymi na temat huraganów oraz symulacjami. Natomiast program Future-TECH, oprócz badań nad szeroko pojętą innowacyjnością, koncentrował się również na sposobach łagodzenia skutków huraganów.

Z uwagi na słuszne obawy co do dwuznaczności geoinżynierii i możliwości niewłaściwego jej wykorzystania DHS wycofał się z prac nad badaniem nowych technologii ograniczających niszczycielską siłę huraganów oraz testów terenowych nad modyfikacją pogody. Podjęto wówczas decyzję o prowadzeniu badań wyłącznie o charakterze podstawowym, które miały skupić się głównie na zrozumieniu fenomenu huraganu w kontekście wpływu areozoli i mikrofizyki chmur. Współpraca z NOAA miała pomóc określać zmiany intensywności huraganów, zapewniając tym samym wzrost efektywności działania Federalnej Agencji Zarządzania Kryzysowego w razie ewentualnej ewakuacji ludności z terenów objętych kataklizmem.

DHS nie wykluczała nigdy powrotu do rozwiązań z zakresu geoinżynierii, a kolejny program HAMP (*Hurricane Aerosol Microphysics Program*), zaprezentowany przez Josepha Goldenę (związanego *notabene* z NOAA oraz projektem Stormfury³²) na konferencji Amerykańskiego Towarzystwa Meteorologicznego, skupiał się na obserwacji huraganów i prowadzeniu symulacji modelowych. Najprawdopodobniej wiele z działań prowadzonych przez rząd USA w ramach wykorzystywania geoinżynierii klimatu objętych było i jest klauzulą tajności, stąd też raporty konkretnych departamentów nie są publikowane w całości, a ich treści są mocno ograniczone, co więcej, obciążone poprawnością polityczną.

Ciekawym, choć tajnym projektem okazała się operacja Popeye (inaczej Projekt Popeye, Motorpool, Intermediary-Compatriot). Był to program modyfikacji pogody w południowo-wschodniej Azji w latach 1967–1972. W wyniku tzw. militaryzacji meteorologii Siły Powietrzne USA wykonały wówczas ponad 2600 lotów mających na celu zasiewanie chmur (uwalniając do atmosfery jodek srebra i jodek ołowiu) nad północnym i południowym Wietnamem, Laosem i Kambodżą. Chodziło

³² Projekt Stormfury, realizowany w latach 1962–1983, stanowił jeden z ambitniejszych eksperymentalnych programów badań nad modyfikacją huraganu. Dające nadzieję na częściowe okiełznanie żywiołu wyniki zostały jednak zakwestionowane w połowie lat 80. XX wieku. Obserwacje niezmodyfikowanych huraganów wykazały, że metoda zasiewania chmur ma w zasadzie niewielkie szanse powodzenia, gdyż huragany zawierają zbyt dużo naturalnego lodu i zbyt mało przechłodzonej wody. Projektowi Stormfury zarzucano wówczas, że rzekome sukcesy badawcze nie stanowią solidnej podstawy do kontynuacji metody, bowiem nie jest możliwa prognoza konsekwencji interwencji człowieka w naturalne zjawiska huraganów. *Project Stormfury*, Atlantic Oceanographic and Meteorological Laboratory, <https://www.aoml.noaa.gov> (6.10.2022).

o przedłużenie sezonu monsunowego i znaczne ograniczenie wojsk północnowietnamskich³³. W 1974 r. odtajniono większość informacji na temat operacji Popeye, a w 1976 r. uchwalono wspomnianą wcześniej Konwencję ENMOD.

Współczesnym projektem z zakresu geoinżynierii klimatu jest niewątpliwie islandzki *start-up* Carbfix, zainicjowany w 2007 r., który skupia się na przekształcaniu CO₂ w kamień. Głównymi inwestorami prac są współzałożyciel Microsoft – Bill Gates oraz dyrektor generalny Tesli i SpaceX – Elon Musk. Tworzona w ramach Carbfix potężna instalacja ma wylapywać i magazynować CO₂, wpompowując go głęboko pod ziemię. Zaproponowana technologia ma stać się narzędziem do walki ze zmianami klimatycznymi³⁴.

Geoinżynieria w dyskursie naukowym

Bez wątplenia problematyka inżynierii klimatu budzi skrajne emocje i wywołuje wiele wręcz kontrowersyjnych skojarzeń. Nawet środowisko naukowe jest podzielone co do wykorzystywania geoinżynierii klimatu w praktyce, czego konsekwencją są liczne polemiki podejmowane w ramach konferencji i projektów międzynarodowych. W tym miejscu wypada powołać się chociażby na zakończony we wrześniu 2012 roku projekt *Implications and risks of engineering solar radiation to limit climate change*³⁵, realizowany w ramach *Specific Programme „Cooperation”: Environment (including Climate Change)*. Zwolennicy geoinżynierii są zdania, że jest to jedyna słuszna i konieczna droga do walki ze zmianami klimatycznymi. Przeważnie prezentują oni stanowisko, zgodnie z którym żyjemy we współczesnej epoce antropocenu, kończącej erę holocenu. Tzw. antropocen – era człowieka, akcentuje przemożny jego wpływ na losy współczesnego świata, planety, środowiska, zasobów wodnych itp.³⁶. Daleko idąca ingerencja człowieka sprawiła, że granice

³³ S.M. Hersh, *Rainmaking Is Used As Weapon by U.S.*, The New York Times, 3.07.1972, <https://www.nytimes.com> (20.06.2023).

³⁴ *We turn CO₂ into stone*, Carbfix, <https://www.carbfix.com/> (20.06.23).

³⁵ *Implications and risks of engineering solar radiation to limit climate change*, Cordis Europa, <https://cordis.europa.eu> (30.08.2022).

³⁶ Antropocen to określona przez badaczy nauk o Ziemi nowa epoka geologiczna, charakteryzująca się znaczącym stopniem ingerencji człowieka w systemy planetarne, co z kolei implikuje nieodwracalne straty (zakwaszanie oceanów, utrata raf koralowych, postępująca degradacja gleb), utratę bioróżnorodności oraz przekraczanie kolejnych ograniczeń planetarnych. Zdaniem zwolenników antropocenu, zmiana klimatyczna, wywołana działalnością człowieka w epoce industrialnej (poprzez emisję gazów cieplarni-

pomiędzy tym, co naturalne, a tym, co zmodyfikowane i sztuczne, zaczęły się zacierać. Zatem, powrót do obcowania z niezmienną naturą jest wręcz niemożliwy. Taki stan rzeczy stał się swoistym argumentem dla zwolenników inżynierii klimatu, w opinii których ingerencja w pogodę i środowisko jest niejako wpisana w epokę postnaturalną. Do grona współczesnych czołowych zwolenników geoinżynierii klimatu zaliczani są przede wszystkim: David Keith (fizyk), Ken Caldeira (fizyk zajmujący się klimatem), John Shepherd (zajmujący się klimatem) oraz Paul Crutzen (chemik atmosfery, meteorolog, zdobywca Nagrody Nobla z dziedziny chemii), a także Joseph E. Aldy i Richard Zeckhauser (profesorowie Uniwersytetu w Harvardzie zajmujący się polityką klimatyczną, energetyczną oraz zarządzaniem promieniowaniem słonecznym).

David Keith w 2015 r. wspominał o tzw. cierplivej geoinżynierii (ang. *patient geoengineering*). Zdaniem D. Keitha, praktyczna i odpowiedzialna geoinżynieria musi działać w sposób umiarkowany i responsywny. Poprzez umiarkowanie Keith rozumie świadomość, że nie jesteśmy w stanie całkowicie zniwelować zjawiska ocieplenia klimatu, a jedynie ograniczyć tempo tych zmian o połowę, co zdecydowanie zapewni największe korzyści przy jednoczesnym minimalnym ryzyku i niepożądanych konsekwencjach. Natomiast responsywność działań z zakresu geoinżynierii opiera się na aktywności ostrożnej, stopniowej, ściśle monitorowanej, tak aby odnieść zamierzone oczekiwania, nie wykluczając przy tym potencjalnego wycofania się z konkretnych projektów, jeśli zajdzie taka potrzeba. Z racji tego, iż Keith podkreśla, że w dalszym ciągu nie poznaliśmy do końca mechanizmu działania klimatu, program ograniczania ocieplenia musi opierać się na informacjach zwrotnych. Zatem, zarządzanie geoinżynierią musi być systemem, w którym kontrolę przejmą globalne organy zarządzające³⁷.

Paul Crutzen zaproponował, aby z ociepleniem klimatu walczyć poprzez wypuszczanie do wyższych części atmosfery cząsteczek siarki, które pomogłyby w ochłodzeniu klimatu³⁸. Pomysł, nad którym pracował już wcześniej jeden z rosyjskich naukowców, Crutzen tłumaczył wnikliwie w 2011 roku w trakcie spotkania w Parlamencie Europejskim.

nianych, nadmierną wycinkę lasów, hodowlę zwierząt i spalanie paliw kopalnych w transporcie, energetyce i przemyśle) stanowi zjawisko o wielowymiarowych konsekwencjach zarówno dla jednostek, jak i całej planety. Szerzej zob. P.J. Crutzen, E.F. Stoermer, *The „Anthropocene”*, „Global Change Newsletter”, 2000, nr 41, *passim*; E. Bińczyk, *Epoka człowieka. Retoryka i marazm antropocenu*, Warszawa 2018, *passim*.

³⁷ D. Keith, *Patient Geoengineering*, Youtube, <https://www.youtube.com> (15.03.2023).

³⁸ P.J. Crutzen, *Albedo Enhancement by Stratospheric Sulfur Injections: A Contribution to Resolve a Policy Dilemma?*, „Climatic Change”, 2006, vol. 77, s. 211–220.

Zdaniem Crutzena, warstwa siarki miała odbijać promienie słoneczne z powrotem w przestrzeń kosmiczną. Powodujący efekt cieplarniany dwutlenek węgla przepuszcza promienie w kierunku Ziemi, a blokuje wypromieniowanie w kosmos ciepła odbijanego przez jej powierzchnię. Tom Wigley, z którym współpracował Crutzen, poczynił symulacje komputerowe. Okazało się, że wypuszczenie do atmosfery 5 mln ton siarki mogłoby obniżyć temperaturę na Ziemi o 0,9 stopnia rocznie. Niestety, zaproponowana metoda jest obciążona istotnymi wadami, bowiem według Światowej Organizacji Zdrowia, związki siarki obecne w powietrzu mogą stać się przyczyną poważnych dolegliwości zdrowotnych (zwłaszcza układu oddechowego i krążenia) u ludzi na szerszą skalę³⁹.

Natomiast Joseph E. Aldy i Richard Zeckhauser w celu powstrzymania zmian klimatycznych proponują tzw. zarządzanie promieniowaniem słonecznym. Pomysł naukowców wpisuje się w zaprezentowane przez nich w 2020 roku trzy filary rozsądnej polityki klimatycznej⁴⁰. Zdaniem Aldego i Zeckhausera samoloty mają rozpylać w górnych warstwach atmosfery aerozole w postaci cząsteczek siarki, odbijając tym samym promieniowanie słoneczne i ograniczając średnie temperatury na naszej planecie. Co ciekawe, trend prowadzenia badań nad regulowaniem albedo, stosunku światła odbitego do światła padającego na Ziemię, staje się również popularny w środowisku politycznym i biznesowym, bowiem w geoinżynierię zaczynają inwestować Bill Gates, Jeff Bezos (szef Amazon) i Andrew Young (przedsiębiorca z politycznymi aspiracjami, który forsował ideę kosmicznych luster).

Naukowcy, ekologowie oraz inżynierowie, którzy opowiadają się za geoinżynierią klimatu, traktują ją w kategoriach dodatkowego środka niezbędnego do ustabilizowania klimatu, nie zaś jako alternatywę dla gospodarki niskoemisyjnej⁴¹. Natomiast krytycy takiego podejścia mówią wręcz o lekkomyślnym podejmowaniu ryzyka, wspominając jednocześnie o globalnych konsekwencjach geoinżynierii. Sceptycy tychże rozwiązań przywołują również perspektywę wyzwań krótko- i długoterminowych, którym trzeba będzie sprostać, wskazując przede wszystkim na niedostępność gruntów do zalesienia, co może doprowadzić do niekontrolowanego procesu przejmowania ziemi uprawnej lub pozostałych obszarów naturalnych.

³⁹ *Press information note on the launch of the WHO Global Air Quality Guidelines*, HEAL Polska, <https://healpolka.pl> (10.06.2023).

⁴⁰ J.E. Aldy, R. Zeckhauser, *Three Prongs for Prudent Climate Policy*, NBER, <https://www.nber.org> (20.03.2023).

⁴¹ *Curb emissions or face geoengineering uncertainty, report warns*, Cordis Europa, <https://cordis.europa.eu> (12.10.2022).

Prezentując stanowisko zagorzałych przeciwników geoinżynierii nie sposób nie odwołać się do koncepcji biokonserwatyizmu, do której zalicza się bardzo zróżnicowane poglądy m.in. Jurgena Habermasa, Leona Kassa, C.S. Lewisa, Jeremy'ego Rifkina, Francisa Fukuyamy oraz Michaela Sandela. Tzw. biokonserwatyści opowiadają się za racjonalnym podejściem do wykorzystywania innowacji technologicznych i biomedycznych, powołując się przede wszystkim na godność człowieka oraz względy religijne. Sceptycy bezrefleksyjnego wykorzystywania innowacji technologicznych propagują zasadę ostrożności, wręcz przezorności, upatrując w nowoczesnych rozwiązaniach tzw. ryzyka systemowego. Domagają się zatem weryfikacji badań nad implementacją nowinek technologicznych zarówno pod względem etycznym, jak i moralnym oraz socjologicznym⁴², zwłaszcza w kontekście popularnej inżynierii genetycznej. Sztandarowym zarzutem biokonserwatystów wobec rzekomych sukcesów nauki są niepożądane, nieprzewidywalne i niejednokrotnie nieodwracalne konsekwencje prawne, polityczne, a także społeczne.

W opozycji do transhumanistów biokonserwatyści odrzucają darwinowską koncepcję, która traktuje człowieka w kategoriach funkcjonalnych. Dla biokonserwatystów człowiek jest podmiotem działania, zatem zgodnie z tradycyjną filozofią moralności należy podkreślać jego zdolność do szeroko pojętej aktywności, co wynika poniekąd z wolnej woli, którą dysponuje jednostka⁴³.

W podejściu przeciwników geoinżynierii można doszukiwać się wielu podobieństw do podejścia biokonserwatystów w kontekście prezentowanych poglądów. Sceptycy inżynierii klimatu mówią wprost o „zabawie” z siłami natury, która zaburza i nieodwracalnie destabilizuje równowagę w przyrodzie. Są zdania, że geoinżynieria klimatu stanowi najprawdopodobniej jedno z większych zagrożeń dla biosfery, gdyż ma potencjał do utrwalania licznych autodestrukcyjnych pętli sprzężenia zwrotnego, które możemy obserwować już od dziesięcioleci. Wraz ze zjawiskami o podłożu antropogenicznym geoinżynieria stanowi znaczne obciążenie dla planetarnego środowiska życia.

Zagorzała przeciwniczka inżynierii klimatu Rosalind Peterson na konferencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu we wrześniu 2007 r. wskazała na konsekwencje zmian klimatycznych. W swoim wystąpieniu poruszyła nie tylko samą kwestię nieodwracalnych zmian,

⁴² Szerzej zob. J. Habermas, *Przyszłość natury ludzkiej. Czy zmierzamy do eugeniki liberalnej?*, Warszawa 2003.

⁴³ M. Soniewicka, *Transhumaniści kontra biokonserwatyści*, Znak, <https://www.miesiecznik.znak.com.pl> (30.08.2022).

ale również odniosła się do idei geoinżynierii. Zdaniem Peterson, geoinżynieria to termin obejmujący w swym zakresie znaczeniowym wysoce zaawansowane formy stosowanej nauki i technologii, nowoczesne środki chemiczne oraz materiały syntetyczne. W opinii R. Peterson geoinżynieria stała się naukowym naginaniem rzeczywistości fizycznej, zwłaszcza z uwagi na zestaw metod inżynierii odwróconej, które są łączone w celu uzyskania pożądanych wyników, niekoniecznie korzystnych dla przeciętnego obywatela globu⁴⁴.

R. Peterson wielokrotnie wskazywała na złożoność geoinżynierii, traktując ją w kategoriach eksperymentu. Podkreślała, że istnieje nieskończona liczba permutacji, które można wykonywać w dowolnym czasie i miejscu. R. Peterson wspominała o tzw. efekcie motyla, który nabrał nowego znaczenia w kontekście geoinżynierii, bowiem według R. Peterson nic nie dzieje się na naszej planecie w próżni. Zatem, im bardziej środowisko naukowe próbuje zaprojektować pogodę (choćaby poprzez manipulowanie huraganami, tornadami czy poprzez tworzenie chmur deszczowych), tym bardziej efekt bumerangu jest zauważalny⁴⁵. Niefortunne, choć przecież celowe i świadome, próby manipulowania warunkami atmosferycznymi i klimatem w ogóle, a także próby wprowadzania drastycznych zmian we wzorcach pogodowych powodują, że na terenach dotychczas obfitujących w opady deszczu obserwujemy wręcz suszę i odwrotnie. Dynamika meteorologiczna dla obu tych radykalnych zmian może być bezpośrednią konsekwencją geoinżynierii. Wzorce pogodowe na naszej planecie uległy daleko idącym przeobrażeniom i już nigdy nie powrócą do stanu pierwotnego.

Kolejnym naukowcem, wysuwającym krytyczne uwagi na temat geoinżynierii, jest emerytowana prof. Judith Curry, związana z Uniwersytetem Georgia Institute of Technology. Zdaniem J. Curry, klimat podlegał od zawsze ciągłym zmianom. Curry, powołując się na aferę „Climategate” z 2009 roku, wielokrotnie wspominała o fałszowaniu wyników badań raportu IPCC (ang. *The Intergovernmental Panel on Climate Change*), poddając pod rozwagę kwestię zmiany klimatu spowodowaną działalnością człowieka, skłaniając się raczej ku naturalnej zmienności procesów zachodzących na naszej planecie⁴⁶.

⁴⁴ *Rosalind Peterson Presents at 2007 UN Session on Global Warming*, You Tube, <https://www.youtube.com> (12.09.2022).

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Climatologist Breaks the Silence on Global Warming*, You Tube, <https://www.youtube.com> (19.10.2022).

Zakończenie

Współcześnie geoinżynieria w praktycznej odsłonie jawi się przeważnie w kategoriach teorii spiskowych. Jest to charakterystyczne zwłaszcza dla dyskursu publicznego. Najczęściej określanie popularnych *chemtrails* mianem geoinżynierii wzbudza prześmiewcze opinie⁴⁷. Jednakże istnienie tego zjawiska potwierdzają naukowcy zajmujący się zmianami klimatycznymi, którzy próbują obalić teorię o globalnym ociepleniu jako zagrożeniu dla naszej planety. Jesteśmy świadomi, iż to, co współcześnie zakrawa na fantastykę naukową, w niedalekiej przyszłości może okazać się rzeczywistością strategiczną, zwłaszcza w kontekście wojen hybrydowych. Zatem, problematyka zmian klimatycznych, a tym samym ryzyko globalnej katastrofy nimi spowodowanej, wymaga powszechnej i stanowczej reakcji ze strony środowiska międzynarodowego. Jest to zjawisko złożone, które powinno uwzględniać holistyczne podejście do współczesnych relacji pomiędzy państwami, wprowadzając pożądane zmiany w wielu istotnych obszarach, przede wszystkim w polityce bezpieczeństwa, polityce energetycznej i polityce gospodarczej⁴⁸. Powszechne wysiłki na rzecz redefinicji określonych polityk są niezwykle trudne i skomplikowane, bowiem angażują wiele podmiotów. Dlatego też zastosowanie rozwiązań alternatywnych, np. w postaci geoinżynierii klimatu, cieszy się coraz większym zainteresowaniem.

Wykorzystywanie technologii geoinżynieryjnych w celu redukcji zmian klimatycznych ma swoich zwolenników i zagorzałych przeciwników. Środowisko naukowców, upatrujących w geoinżynierii realnej szansy na skuteczne rozwiązanie problemów klimatycznych, jest zdania, że w obliczu współczesnych zagrożeń klimatycznych proponowane rozwiązania powoli stają się w zasadzie koniecznością. Jednakże przeciwnicy geoinżynierii, oskarżani niejednokrotnie o propagowanie teorii spiskowych, swoje stanowisko argumentują kwestiami prawnymi,

⁴⁷ Szerzej na temat faktów i mitów *chemtrails* zob.: E. Morley, *Environment, Food and Rural Affairs: Aircraft Pollution*, t. Column 315W, House of Commons UK, 8.11.2005, <https://publications.parliament.uk> (15.03.2023); C. Bell, *The people who think governments control the weather*, BBC News, 31.01.2018, <https://www.bbc.com> (15.03.2023); *Conspiracy Theorists Look Up, Some Argue Jet Contrails are U.S. Chemical Spray*, Akron Beacon Journal, 2002, <https://nl.newsbank.com> (15.03.2023); O. Smith, *Incredible contrail made by Boeing 787 – what causes them, and are they part of a global conspiracy?*, The Telegraph, 4.07.2017, <https://www.telegraph.co.uk> (15.03.2023); A. Kardaś, *Mit: Rząd Światowy kontroluje klimat za pomocą chemtrails*, Nauka o klimacie, <https://naukaoklimacie.pl> (15.03.2023).

⁴⁸ E. Bińczyk, *Inżynieria klimatu a inżynieria człowieka. Dyskursy na temat środowiska w epoce antropocenu*, „Ethos”, 2015, nr 3, s. 162–163.

etycznymi, a zwłaszcza praktycznymi, związanymi z wątpliwą skutecznością technologii geoinżynierijnych, powodujących liczne skutki uboczne nie tylko dla środowiska naturalnego, ale przede wszystkim dla życia i zdrowia człowieka.

Pomijając konkretne argumenty zwolenników oraz przeciwników geoinżynierii, bez wątpienia kwestia ta nadal pozostaje enigmatyczna. W zależności od kontekstu wykorzystania geoinżynierii w dalszym ciągu jest utożsamiana raczej z wyzwaniem, co więcej, realnym zagrożeniem, niż traktowana w kategoriach szansy na ograniczenie zmian klimatycznych.

Bibliografia

- Aldy J.E., Zeckhauser R., *Three Prongs for Prudent Climate Policy*, NBER, <https://www.nber.org> (20.03.2023).
- Arrhenius S.A., *On the Influence of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground*, „Philosophical Magazine and Journal of Science”, 1896, Series 5, vol. 41.
- Bell C., *The people who think governments control the weather*, BBC News, 31.01.2018, <https://www.bbc.com> (15.03.2023).
- Bińczyk E., *Epoka człowieka. Retoryka i marazm antropocenu*, Warszawa 2018.
- Bińczyk E., *Inżynieria klimatu a inżynieria człowieka. Dyskursy na temat środowiska w epoce antropocenu*, „Ethos”, 2015, nr 3.
- Cascio J., *Battlefield Earth. Foreign Policy*, 28 January 2009.
- Conspiracy Theorists Look Up, Some Argue Jet Contrails are U.S. Chemical Spray*, Akron Beacon Journal, 2002, <https://nl.newsbank.com> (15.03.2023).
- Crutzen P.J., *Albedo Enhancement by Stratospheric Sulfur Injections: A Contribution to Resolve a Policy Dilemma?*, „Climatic Change”, 2006, vol. 77.
- Crutzen P.J., Stoermer E. F., *The „Anthropocene”*, „Global Change Newsletter”, 2000, nr 41.
- Curb emissions or face geoengineering uncertainty, report warns*, Cordis Europa, <https://cordis.europa.eu> (12.10.2022).
- DHS HURRICANE MITIGATION: PROJECT HURRMIT AND HAMP*, Weather Modification History, <https://weathermodificationhistory.com> (25.08.2022).
- Geoengineering Responses to Climate Change Selected Entries from the Encyclopedia of Sustainability Science and Technology*, ed. T. Lenton, N. Vaughan, New York 2013.
- Geoinżynieria a zmiany klimatu*, Odyssey, <https://odyssey.igf.edu.pl> (20.09.2022).
- Geoinżynieria*, Inżynieria środowiska, <https://inzynieriasrodowiska.com.pl> (19.08.2022).
- Habermas J., *Przyszłość natury ludzkiej. Czy mierzymy do eugeniki liberalnej?*, Warszawa 2003.
- Hersh S.M., *Rainmaking Is Used As Weapon by U.S.*, The New York Times, 3.07.1972, <https://www.nytimes.com> (20.06.2023).
- Hołdys A., *Pogoda na życzenie: czy słońcem i deszczem można manipulować?*, 28.04.2022, National Geographic, <https://www.national-geographic.pl> (25.08.2022).
- Horton J.B., Reynolds J.L., *The international politics of climate engineering: A review and prospectus for international relations*, „International Studies Review”, 2016, nr 18.

- How soon can we expect rain in the UAE?*, You Tube, <https://www.youtube.com> (30.09.2022).
- Implications and risks of engineering solar radiation to limit climate change*, Cordis Europa, <https://cordis.europa.eu> (30.08.2022).
- Irving D., *Geoinżynieria. Manipulowanie klimatem*, Wszystko co najważniejsze, <https://wszystkoconajwazniejsze.pl> (30.08.2022).
- Kardaś A., *Mit: Rząd Światowy kontroluje klimat za pomocą chemtrails*, Nauka o klimacie, <https://naukaoklimacie.pl> (15.03.2023).
- Keith D., *Patient Geoengineering*, Youtube, <https://www.youtube.com> (15.03.2023).
- Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. – UNCLOS (Dz.U. 2002, nr 59 poz. 543).
- Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu dnia 17 czerwca 1994 r. (Dz.U. 2002, nr 185, poz. 1538).
- Konwencja o morzu pełnym sporządzona w Genewie dnia 29 kwietnia 1958 r. (Dz.U. 1963, nr 33, poz. 187).
- Konwencja o zakazie używania technicznych środków oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich, otwarta do podpisania w Genewie dnia 18 maja 1977 r. (Dz.U. 1978, nr 31, poz. 132).
- Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości sporządzona w Genewie dnia 13 listopada 1979 r. (Dz.U. 1985, nr 60, poz. 311).
- Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r. (Dz.U. 1992, nr 98, poz. 488).
- Maas A., Scheffran J., *Climate conflicts 2.0? Climate engineering as a challenge for international peace and security*, „Security and Peace”, 2012, nr 30.
- Mik C., *Zwiążanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021.
- Morley E., *Environment, Food and Rural Affairs: Aircraft Pollution*, t. Column 315W, House of Commons UK, 8.11.2005, <https://publications.parliament.uk> (15.03.2023).
- National Oceanic and Atmospheric Administration, <https://www.esrl.noaa.gov> (25.08.2022).
- Pisarczyk S., *Geoinżynieria. Metody modyfikacji podłoża gruntowego*, Warszawa 2020.
- Poprawka dauhańska do Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonego w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., sporządzona w Ad-Dausze dnia 8 grudnia 2012 r. (Dz.U. 2021, poz. 947).
- Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. 2017, poz. 36).
- Press information note on the launch of the WHO Global Air Quality Guidelines*, HEAL Polska, <https://healpolka.pl> (10.06.2023).
- Project Stormfury*, Atlantic Oceanographic and Meteorological Laboratory, <https://www.aoml.noaa.gov> (6.10.2022).
- Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. 2005, nr 203, poz. 1684).
- Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. 1996, nr 53, poz. 238).
- Roberts D., *What could possibly go wrong? Blotting out the sun*, „Popular Science”, 2011.

Rosalind Peterson Presents at 2007 UN Session on Global Warming, You Tube, <https://www.youtube.com> (12.09.2022).

Smith O., *Incredible contrail made by Boeing 787 – what causes them, and are they part of a global conspiracy?*, The Telegraph, 4.07.2017, <https://www.telegraph.co.uk> (15.03.2023).

Soniewicka M., *Transhumaniści kontra biokonserwatyści*, Znak, <https://www.miesiecznik.znak.com.pl> (30.08.2022).

We turn CO2 into stone, Carbfix, <https://www.carbfix.com/> (20.06.23).

Climate geoengineering in scientific discourse – challenge or threat of the modern world?

Summary

Although geoengineering is a discipline emerged in the 1960s, it still needs to be explored. At its core, as a deliberate global activity, geoengineering is primarily intended to lead to controlled interference and manipulation of our planet's environment. In this article, the author has attempted to set in order views on modern climate geoengineering, while analyzing the theoretical and practical approaches to this issue.

Keywords: climate, climate change, climate geoengineering, environment

Monika Klimowicz*, Małgorzata Michalewska-Pawlak**

POZAPRAWNE UWARUNKOWANIA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM W POLSCE. PRZEGLĄD LITERATURY

Streszczenie

Celem artykułu jest identyfikacja stanu wiedzy naukowej w zakresie pozaprawnych uwarunkowań partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce oraz sformułowanie rekomendacji do prowadzenia dalszych dociekań naukowych we wskazanym obszarze badawczym. W pracy dokonano systematycznego przeglądu literatury, opierając się na zasobach wiedzy naukowej dostępnych w wybranych bazach naukowych. Na podstawie kwerendy literatury oraz krytycznej analizy treści publikacji naukowych zidentyfikowano stan wiedzy, w tym także jej luki, oraz wskazano rekomendacje dotyczące kierunków przyszłych badań nad pozaprawnymi uwarunkowaniami partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce. Wyniki systematycznego przeglądu literatury pozwoliły na sformułowanie wniosków, że stan aktualnej wiedzy naukowej wskazuje na postawy i zachowania władz lokalnych oraz mieszkańców jako główne, pozaprawne determinanty aktywności społecznej na poziomie lokalnym.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, społeczność lokalna, gmina, mieszkańcy

Wstęp

Poziom partycypacji społecznej jest miernikiem zainteresowania obywateli sprawami publicznymi, a zatem określa kondycję społeczeństwa obywatelskiego. Stanowi wyraz zaangażowania mieszkańców w życie społeczne lokalnej wspólnoty, traktowanej jako „mała ojczyzna”. Partycypacja społeczna mieszkańców ma wpływ także na procesy zarządzania gminą, jak również na efektywność, odpowiedzialność i rozliczalność władz lokalnych.

* Uniwersytet Wrocławski, e-mail: monika.klimowicz@uwr.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0605-7839.

** Uniwersytet Wrocławski, e-mail: malgorzata.michalewska-pawlak@uwr.edu.pl, ORCID: 0000-0003-1371-1242.

Naukowe zainteresowanie uwarunkowaniami partycypacji społecznej jest efektem analiz stanu społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym w Polsce. Warto w tym miejscu wskazać na wyniki badań przeprowadzonych w 2018 roku przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), z których wynika, że 64% Polaków uważa, iż władze lokalne biorą pod uwagę opinie mieszkańców przy podejmowaniu decyzji ich dotyczących¹. Choć Polacy deklarują wysoki poziom zainteresowania sprawami lokalnymi, co potwierdziło 76% uczestników badania, to 44% z nich pozostawało zupełnie biernych, jeśli chodzi o zaangażowanie w sprawy społeczne w swoim miejscu zamieszkania². Dlatego też, zarówno ze względów poznawczych, jak i utylitarnych, warto sformułować problem badawczy dotyczący uwarunkowań partycypacji społecznej mieszkańców na poziomie lokalnym oraz ich naukowej weryfikacji i prezentacji na łamach naukowej literatury przedmiotu.

Celem artykułu jest identyfikacja stanu wiedzy oraz wskazanie ewentualnych luk i sformułowanie rekomendacji do prowadzenia dalszych prac badawczych nad pozaprawnymi uwarunkowaniami partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce. Sformułowane zostały następujące pytania badawcze: Jakie pozaprawne uwarunkowania partycypacji społecznej we współzarządzaniu rozwojem lokalnym w Polsce zostały scharakteryzowane w ramach prowadzonych analiz naukowych? Które z nich przyczyniają się do wzrostu uczestnictwa w życiu społecznym na poziomie lokalnym w Polsce?

Uzasadnienie wyboru tematu wynika z faktu, iż istniejące publikacje naukowe w głównej mierze odnoszą się do prezentacji uwarunkowań prawnych partycypacji społecznej na poziomie lokalnym³. Analiza uwarunkowań legislacyjnych stanowi wstęp do rozważań teoretycznych i/lub prezentacji wyników badań empirycznych, dotyczących wdrażania poszczególnych form partycypacji społecznej na poziomie lokalnym⁴. Re-

¹ *Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*, Komunikat z badań CBOS nr 74, Warszawa 2018, s. 2.

² *Ibidem*, s. 6, 9.

³ Por. M. Galon [i in.], *Minimalizm formalny: stosowanie instytucji partycypacji społecznej w Krakowie w świetle koncepcji Smart City*, Kraków 2022; S. Hajduk, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym*, Białystok 2021; E. Gulińska, *Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminnym*, „Civitas et Lex”, 2018, nr 3; M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017; M. Szaja, *Partycypacja lokalnej społeczności w kształtowaniu procesu rozwojowego w gminie*, „Ekonomiczne Problemy Usług. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, 2015, nr 18.

⁴ K. Burski, *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021; E. Szulc-Wałęcka, *Rola organów przedstawicielskich*

gulacje prawne tworzą bowiem jedną z najważniejszych grup uwarunkowań partycypacji społecznej. Przepisy prawa precyzują zróżnicowane formy uczestnictwa obywateli we współzarządzaniu sprawami lokalnymi, takie jak: decyzyjne, opiniodawcze, konsultacyjne i warunki realizacji partycypacji społecznej na poziomie samorządu lokalnego.

Określenie pozaprawnych uwarunkowań partycypacji społecznej wymaga zdefiniowania pojęcia partycypacji społecznej oraz jej możliwych form. Partycypacja społeczna traktowana jest jako działanie o charakterze zbiorowym, podejmowane przez społeczności, dotyczące miejsca ich codziennego życia⁵. Odnosi się ona do bezpośredniego udziału obywateli w zarządzaniu sprawami gminy i jest w polskiej literaturze przedmiotu odróżniana od partycypacji indywidualnej, publicznej i politycznej⁶. Obejmuje aktywność mieszkańców jednostki terytorialnej w kreowaniu i realizacji polityki publicznej we współpracy z władzami samorządowymi⁷.

Na potrzeby realizacji przeglądu literatury przeprowadzone zostało rozróżnienie na partycypację społeczną oraz partycypację obywatelską. W istniejącej polskojęzycznej literaturze przedmiotu różnice między tymi dwoma rodzajami partycypacji nie zawsze są charakteryzowane, co stwarza trudności w klasyfikacji i opisie tego procesu. Dodatkowo część badaczy wyróżnia zróżnicowane formy partycypacji społecznej i politycznej na poziomie lokalnym, określając je wspólnym pojęciem partycypacji obywatelskiej⁸. Można spotkać także publikacje naukowe,

w procesie współzrządzenia partycypacyjnego (*participatory governance*). *Studium przypadku wybranych miast*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2021, nr 1; A. Noworól, *Przesłanki tworzenia polityki przestrzennej na poziomie lokalnym* [w:] *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, red. J.M. Nowak, Warszawa 2020; M. Grzebyk, A. Pierścieniak, P. Pytko, *Administracja lokalna w procesie partycypacji społecznej (na przykładzie miast grodzkich województwa podkarpackiego)*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2019, t. 6, nr 3; D. Boratyn, *Rola rad młodzieżowych w lokalnym życiu publicznym (wyniki badań empirycznych)*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2020, nr 3.

⁵ R. Koziół, *Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica XV”, 2015, nr 15, s. 58.

⁶ E. Krok, *Partycypacja obywatelska*, Toruń 2020; J. Pokładecki, *Partycypacja a lokalny system polityczny*, „Eastern Review”, 2018, nr 7; M. Kalisiak-Mędelska, *Możliwe kierunki zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2016, nr 17.

⁷ E.M. Boryczka, *Partycypacja społeczna* [w:] *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca, Łódź 2016.

⁸ K. Łabędź, *Aktywność obywatelska na poziomie lokalnym i jej determinanty (na przykładzie Krakowa)*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2016, nr 4.

w których różne formy partycypacji społecznej i politycznej nazywane są wspólnym mianem partycypacji publicznej⁹. W niniejszym opracowaniu przyjęto zatem pojęcie partycypacji społecznej, mając na uwadze, iż jest ono stosowane w literaturze polskiej zamiennie z pojęciem partycypacji obywatelskiej.

Metodologia badań

Przegląd stanu wiedzy na temat partycypacji społeczności lokalnych w procesie zarządzania rozwojem lokalnym w Polsce obejmował selekcję, kompleksową analizę istniejących materiałów źródłowych, zidentyfikowanych jako kluczowe dla wskazanego tematu badań. Przeprowadzony przegląd źródeł miał charakter systematyczny, co oznacza, że zebranie, krytyczna ocena, diagnoza ograniczeń badawczych i synteza uzyskanej wiedzy odbywała się na podstawie niżej opisanych kryteriów kwalifikowalności, a realizacja procesu badawczego podporządkowana była celowi związanemu z uzyskaniem odpowiedzi na sformułowane we wstępie pytania badawcze¹⁰.

Kwerenda literatury została zrealizowana w ramach procesu wieloetapowego. W pierwszej kolejności przeprowadzono selekcję kluczowych kategorii analitycznych, stanowiących punkt wyjścia do dalszego rozpoznania stanu wiedzy na temat procesów partycypacji społecznej. Wytypowane zostały następujące frazy kluczowe: lokalna partycypacja społeczna w Polsce, partycypacja społeczna na poziomie lokalnym w Polsce, uwarunkowania partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce, lokalna partycypacja obywatelska w Polsce, partycypacja obywatelska na poziomie lokalnym w Polsce, uwarunkowania partycypacji obywatelskiej na poziomie lokalnym w Polsce. Jako źródła zasobów wiedzy naukowej wykorzystano następujące bazy naukowe: Central and Eastern European Online Library, The Central European Journal of Social Sciences and Humanities, ERIH PLUS, Biblioteka Nauki oraz Google Scholar, w których wyszukiwano frazy w języku polskim.

Wybór przedziału czasowego przeszukiwanych źródeł miał charakter świadomy oraz celowy i obejmował lata 2015–2023. Rok 2015 został wskazany ze względu na fakt, iż w tym czasie przypadła 25. rocznica powstania samorządu terytorialnego. Uchwalona w tym roku została

⁹ L. Rajca, *Forms of Public Participation in the Polish Local Government*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2022, nr 1.

¹⁰ R. Lenart-Gansiniec, *Systematyczny przegląd literatury w naukach społecznych. Przewodnik dla studentów, doktorantów i nie tylko*, Warszawa 2021.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw¹¹, weszły również w życie przepisy Ustawy z dnia 11 lipca 2014 r., która stworzyła obywatelom nowe możliwości w zakresie partycypacji bezpośredniej i udziału w życiu publicznym, także na poziomie lokalnym¹².

W wyniku przeprowadzonej kwerendy materiałów źródłowych wybrane zostały teksty spełniające wyżej zdefiniowane formalne kryteria wyszukiwania. W kolejnym etapie wyszukiwania zastosowano uzupełniającą technikę doboru źródeł do bazy danych, określaną jako „kula śnieżna”. Polega ona na dodaniu do bazy analizowanych tekstów, także tych tytułów, które pojawiły się w publikacjach referencyjnych, wyselekcjonowanych w poprzednim etapie ze wskazanych wcześniej baz danych¹³.

Po zakończeniu selekcji materiałów źródłowych, przeprowadzono analizę tekstów poprzedzoną oceną jakości prezentowanych danych oraz ich ekstrakcją¹⁴. Zebrany materiał badawczy został uporządkowany według ustalonych kryteriów doboru źródeł i klucza analitycznego, umożliwiając ich skuteczne wykorzystanie do osiągnięcia celu badawczego. Następnie wykonano analizę tematyczną pozyskanych z publikacji informacji, która na dalszym etapie umożliwiła wykazanie luk w istniejącej wiedzy dotyczącej pozaprawnych uwarunkowań partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce oraz sformułowanie rekomendacji do prowadzenia dalszych badań naukowych w tym obszarze tematycznym.

Identyfikacja pozaprawnych uwarunkowań partycypacji społecznej na poziomie lokalnym w Polsce

Przeprowadzony przegląd istniejącej literatury przedmiotu wskazuje na zróżnicowane uwarunkowania partycypacji społecznej mieszkańców na poziomie lokalnym od determinant socjo-demograficznych, poprzez społeczne, kulturowe i polityczne, charakterystyczne dla określonej zbiorowości terytorialnej, jaką jest społeczność lokalna. Autorzy w pierwszej kolejności wskazują na następujące zmienne niezależne: wiek, poziom

¹¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 1045).

¹² Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. 2014, poz. 1194).

¹³ W. Czakon, *Metodyka systematycznego przeglądu literatury*, „Przegląd Organizacji”, 2011, nr 3, s. 58.

¹⁴ R. Lenart-Gansiniec, *op.cit.*

wykształcenia, dochody, etap życia, wielkość społeczności, więzi sąsiedzkie, przywiązanie do miejsca zamieszkania, kontakty społeczne, lokalne problemy, relacje wewnątrz społeczności lokalnej, lokalny lider, cechy kulturowe regionu oraz lokalna kultura polityczna¹⁵. Uwarunkowania te obejmują zatem cechy demograficzne mieszkańców, jak również charakterystykę społeczności pod kątem istniejących relacji i więzi społecznych.

W badaniach zwraca się uwagę na fakt, iż potencjał społeczności lokalnej jest zjawiskiem dynamicznym i wieloaspektowym, dlatego należy go analizować z uwzględnieniem tej złożoności. Zatem, aby zrozumieć motywy i następstwa podejmowanych przez lokalną społeczność decyzji o społecznym zaangażowaniu lub jego zaniechaniu, należy dokonać identyfikacji przyczyn jej aktywności i określić sposób oddziaływania tych czynników na poziom partycypacji¹⁶. Marta Szaja wskazuje zasadnicze powody, dla których lokalna społeczność przejawia chęć współuczestniczenia w procesie kształtowania i/lub poprawy warunków życia, pracy, rozwoju osobistego na zamieszkiwanym przez siebie terenie, a także warunki, które powinny być spełnione, aby omawiany proces był sprawnie realizowany (cechował się skutecznością). Zostały one zaprezentowane w tabeli 1. Badaczka lokuje kluczowe czynniki partycypacyjne zarówno w cechach społeczno-kulturowych lokalnej wspólnoty, ale także w zespole norm i reguł społecznych, jak również autorytecie władz publicznych.

Tabela 1. Uwarunkowania realizacji procesu partycypacji społecznej

Główne wyznaczniki	
stopnia partycypacji społecznej	skuteczności partycypacji społecznej
1	2
<ul style="list-style-type: none"> – dotychczasowe doświadczenia, przeszłość historyczna społeczności, – charakterystyka powiązań społecznych, – sposób sprawowania władzy, – typ przywództwa, – tradycje kulturowe, 	<ul style="list-style-type: none"> – udział obywateli we wszystkich etapach planowania, podejmowania i realizacji decyzji publicznych, – przestrzeganie przez wszystkich uczestników dialogu obowiązującego prawa, – ponoszenie odpowiedzialności za wygłaszane opinie, sugestie i poglądy,

¹⁵ I. Józefowicz, H. Michniewicz-Ankiersztajn, *Aktywność społeczna mieszkańców małych miast w Polsce*, „Studia Miejskie”, 2021, nr 4; A. Murawska, *Aktywność obywatelska mieszkańców Łodzi i Iwanowa*, Łódź 2020; M. Szczepańska, *Lokalna aktywność obywatelska – czynniki, pułapki, zróżnicowanie. O wzorach zaangażowania charakterystycznych dla wspólnot mieszkaniowych*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica”, 2018, nr 64; A. Sobol, M. Krakowiak-Drzewiecka, *Partycypacja obywateli w polityce rozwoju śląskich miast*, „Studia Miejskie”, 2017, nr 25.

¹⁶ M. Szaja, *op.cit.*

1	2
<ul style="list-style-type: none"> – źródła i sposoby rozwiązywania konfliktów (dotychczasowych i obecnych), – jasna i akceptowalna wizja rozwoju lokalnego. 	<ul style="list-style-type: none"> – postępowanie jak w sytuacji dialogu równorzędnych partnerów, – wiara w dobre intencje partnerów dialogu, – przejrzyste i zrozumiałe określenie celów i reguł oraz ról obu stron dialogu we wzajemnych relacjach, – uznanie legitymacji władz publicznych do stanowienia prawa i odpowiedzialności za podejmowane decyzje, – przygotowanie wszystkich partnerów do prowadzenia dialogu, – reprezentacja, – transparentność działań.

Źródło: M. Szaja, *op.cit.*, s. 284.

Warto również wskazać, iż niektórzy autorzy zwracają uwagę na znaczenie wybranych uwarunkowań partycypacji społecznej. W swoich analizach podkreślają, że kwestia zaangażowania obywateli w proces zarządzania jednostką terytorialną uzależniona jest od poziomu rozwoju społecznego wspólnoty, a ten zaś od konkretnej fazy rozwoju ustroju samorządowego oraz poziomu otwartości i zachowawczości władz lokalnych w zakresie partycypacji społecznej¹⁷.

W literaturze przedmiotu podkreśla się konieczność spełnienia warunków wstępnych, aby partycypacja społeczna obywateli odnosiła pozytywne skutki dla jednostki samorządu terytorialnego. Wśród tych warunków wymienia się m.in. umiejętności, motywacje, umożliwienie, zaproszenie do uczestnictwa oraz efekty uczestnictwa¹⁸. Umiejętności (*can do*) – to zasoby wiedzy i umiejętności niezbędne do prowadzenia procesu partycypacji, jak i uczestnictwa w nim. Motywacja (*like to*) – to głównie poczucie więzi, identyfikacja mieszkańców z miastem, tożsamość, które silnie wpływają na chęć uczestnictwa mieszkańców w procesie partycypacji. Umożliwienie (*enabled to*) – to warunki umożliwiające obywatelom uczestnictwo w procesie partycypacji. Proces ten najczęściej odbywa się poprzez udział grup i organizacji wspierających, między innymi lokalnych instytucji władzy. Zaproszenie do uczestnictwa (*asked to*) – to zaproszenie i mobilizacja przez władze samorządowe

¹⁷ T. Mikołajczyk, K. Leśniewska-Napierała, *Ocena stanu partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym w Polsce*, „Space – Society – Economy”, 2022, nr 33; M. Grzebyk, A. Pierścieniak, P. Pytko, *op.cit.*; E.M. Boryczka, *op.cit.*

¹⁸ E.M. Boryczka, *op.cit.*

mieszkańców do aktywnego udziału w procesach współzarządzania. Władze samorządowe powinny motywować i umożliwiać wyrażanie opinii przez mieszkańców. Efekty uczestnictwa (*responded to*) – to przekonanie społeczności lokalnej, poczucie uczestników tego procesu, że wyrażane wcześniej i dziś opinie faktycznie były i są rozważane i uwzględniane przy podejmowaniu decyzji¹⁹.

W kontekście badania uwarunkowań partycypacji społecznej ciekawe wyniki badań własnych zaprezentowała Magdalena Kalisiak-Mędelska. Wykazała, że w procesie tym władze lokalne odgrywają centralną rolę, jako podmiot ustanawiający określone reguły postępowania, wyznaczający role i zachowania pozostałych uczestników działań partycypacyjnych²⁰. Na podstawie badań własnych oraz przeglądu literatury przedmiotu autorka sformułowała trzy możliwe scenariusze zmian partycypacji społecznej, koncentrując uwagę na jej kluczowych aktorach, tj. władzach lokalnych i mieszkańcach. Zostały one zaprezentowane w tabeli 2.

Tabela 2. Teoretyczne scenariusze zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym

Wyszczególnienie	Scenariusz 1	Scenariusz 2
1	2	3
Zmiana w obszarze czynnika	Władze lokalne	Mieszkańcy
	(1) zwiększenie otwartości na działania partycypacyjne oraz współpracę, (2) tworzenie rzeczywistych sieci partnerstw między reprezentantami poszczególnych grup interesu, (3) wprowadzanie nowych metod rozwiązywania zaistniałych problemów, konfliktów, (4) decentralizacja decyzyjności na rzecz np. jednostek pomocniczych, (5) stworzenie strategii działań partycypacyjnych,	(1) zwiększenie skłonności do domagania się realizacji własnych praw jako członków wspólnoty lokalnej, (2) zainteresowanie i otwarcie na sprawy i problemy gminy, (3) aktywne i świadome uczestnictwo w życiu publicznym, (4) umiejętność i chęć współpracy z władzami lokalnymi oraz innymi przedstawicielami grup interesu w myśl ogólnego interesu wspólnoty,

¹⁹ *Ibidem*, s. 118.

²⁰ M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.

1	2	3
	<p>(6) edukacja mieszkańców, jak i urzędników administracji samorządowej w zakresie praw i korzyści płynących z partycypacji społecznej,</p> <p>(7) tworzenie baz dobrych praktyk partycypacyjnych.</p>	<p>(5) realne włączenie się w pracę np. organizacji pozarządowych, jednostek pomocniczych, kół, stowarzyszeń, izb,</p> <p>(6) edukacja w zakresie świadomych i odpowiedzialnych postaw obywatelskich.</p>
Możliwe efekty	Budowanie wzajemnego zaufania, edukacja obywatelska, pobudzanie aktywności lokalnej, przełamywanie oporu przed aktywnym włączaniem się w proces współzrządzenia, kreowanie nowych zachowań i postaw, pobudzanie sieci współpracy.	Przełamanie oporu władz lokalnych przed włączeniem w proces decyzyjny innych uczestników, wyczerpanie władz na potrzeby i oczekiwania mieszkańców, zwiększenie skłonności władz lokalnych do zmiany sposobu sprawowania władzy w kierunku partnerskiego przywództwa, budowanie wzajemnego zaufania, pobudzanie lokalnych środowisk opinio-twórczych, kreowanie nowych postaw i zachowań, kreowanie sieci współpracy.
Potencjalne bariery rozwoju scenariusza	<p>(1) cechy osobowościowe organów wykonawczych,</p> <p>(2) sposób podejścia do sprawowania władzy publicznej,</p> <p>(3) niskie kompetencje zawodowe i etyczne urzędników,</p> <p>(4) małe doświadczenie w prowadzeniu działań partycypacyjnych,</p> <p>(5) ograniczenia partyjne i polityczne,</p> <p>(6) słabo wykształcone reprezentacje poszczególnych grup interesów,</p> <p>(7) opór mieszkańców, pracowników administracji samorządowej,</p> <p>(8) zła sytuacja gospodarcza i finansowa gminy.</p>	<p>(1) brak wykraczającej wiedzy na temat praw i możliwości oddziaływania przez mieszkańców na bieg spraw publicznych,</p> <p>(2) brak zainteresowania problemami wspólnoty,</p> <p>(3) hermetyczna polityka informacyjna władz,</p> <p>(4) brak poparcia mieszkańców dla prowadzonych przez władze polityk publicznych,</p> <p>(5) obawa przed manipulacją,</p> <p>(6) słaby rozwój sfery społecznej i gospodarczej w gminie,</p> <p>(7) zła sytuacja gospodarcza i finansowa gminy.</p>

Możliwy jest również trzeci scenariusz obejmujący jednocześnie zmiany w obrębie władz lokalnych i mieszkańców. Zakłada on, w przeciwieństwie do dwóch wcześniejszych, istnienie wysokorozwiniętej sieci trwałych współzależności pomiędzy jej uczestnikami. Jest on jednak najmniej realny w zakresie możliwości urzeczywistnienia, biorąc pod uwagę obecny stan zaawansowania partycypacji na poziomie lokalnym. Scenariusz 1 i 2 opierają się natomiast na luźnych, najczęściej jednotorowych relacjach. Krótkotrwałe interakcje powstają na bazie zaistniałych problemów, konfliktów i wygasają w momencie ich rozwiązania²¹.

Do podobnych wniosków dochodzą także inni badacze, upatrując kluczowe znaczenie aktywności lokalnej administracji i lokalnych decydentów politycznych w mobilizowaniu mieszkańców do podejmowania aktywności społecznych na szczeblu lokalnym. Władze lokalne oferują mieszkańcom możliwości podejmowania różnych form partycypacji w zależności od występujących potrzeb lub problemów lokalnych, stopnia otwartości na współdziałanie z mieszkańcami czy przyjętej strategii zarządzania jednostką terytorialną. Z przeprowadzonych badań wynika, że znacznie częściej są to formy partycypacji biernej niż czynnej. Polegają one na informowaniu społeczności lokalnych o działalności władz, rzadziej zaś na bezpośrednim włączaniu mieszkańców w procesy konsultacyjne czy decyzyjne. Procedury współdecydowania są najrzadziej występującą formą aktywizacji mieszkańców na poziomie lokalnym w Polsce²².

Empiryczna weryfikacja zaangażowania władz lokalnych w proces aktywizacji społecznej mieszkańców wskazuje, że w wielu przypadkach skupiają się one na administrowaniu jednostką samorządową, rozwiązywaniu bieżących problemów, nie zaś włączaniu obywateli w procesy decyzyjne na poziomie lokalnym²³. Scentralizowany model zarządzania polskimi gminami nie sprzyja aktywizacji mieszkańców; wynika z braku chęci, motywacji i gotowości lokalnych władz do dzielenia się władzą z mieszkańcami.

²¹ M. Kalisiak-Mędelska, *Możliwe kierunki ...*, s. 26.

²² M. Grzebyk, A. Pierścieniak, P. Pytko, *op.cit.*; E. Ingłot-Brzęk, *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2017, nr 2; A. Kołomycew, *Aktywizacja społeczności lokalnych w obliczu likwidacji szkół wiejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica”, 2017, nr 63.

²³ R. Gawłowski, A.J. Jarosz, *Infrastruktura partycypacji społecznej. Pojęcie i wykorzystanie w polskich miastach*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2019, nr 4; K. Jasiński, *Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2015, nr 3.

Badacze podejmujący temat lokalnej partycypacji społecznej zwracają uwagę na obecność i aktywność nie tylko instytucji publicznych, ale także aktorów społecznych, zdolnych do pobudzania aktywności lokalnej mieszkańców. Wskazują na ich rolę mobilizacyjną i koordynacyjną w pobudzaniu zainteresowania sprawami lokalnymi. Wśród takich podmiotów aktywizacyjnych wymieniane są lokalne organizacje pozarządowe, sieci lokalne, liderzy i autorytety lokalne. W przypadku obszarów wiejskich szczególną rolę w ostatnich latach odgrywają lokalne grupy działania, które powstają i są finansowane w ramach unijnej inicjatywy LEADER²⁴.

Obiektem zainteresowania naukowców są, obok władz lokalnych, mieszkańcy będący podmiotem partycypacji społecznej na poziomie lokalnym. Ich wiedza, postawy i zachowania, czyli kultura polityczna, determinują fakt korzystania z bogatej oferty dostępnych narzędzi partycypacyjnych. Autorzy wskazują tradycje polskiej kultury politycznej, które mają wpływ na ograniczony poziom zainteresowania obywateli sprawami publicznymi, także na poziomie lokalnym. Problem ten dotyczy mieszkańców, którzy nie wykazują zaangażowania w sprawy lokalne i wolą powierzyć ich realizację władzom lokalnym. Często także nie posiadają wiedzy na temat możliwych form partycypacji i wpływania na decyzje władz. Wśród uwarunkowań mentalnych autorzy wskazują również przekonanie mieszkańców o niemożności wywierania wpływu na procesy zarządzania w swoim miejscu zamieszkania i poczucie braku sprawczości jako istotny czynnik ograniczający ich społeczną aktywność²⁵.

Luki w wiedzy i rekomendacje dalszych badań dotyczących poprawnych uwarunkowań partycypacji społecznej na poziomie lokalnym

Analiza dostępnych publikacji naukowych wskazuje, że uwarunkowania partycypacji społecznej mieszkańców Polski lokalnej stanowią

²⁴ K. Słupska, *Aktywizowanie społeczności lokalnej (przesłanki teoretyczne i przykłady dobrych praktyk „odradzania się” idei aktywnego sąsiedztwa)*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja”, 2020, nr 1; P.B. Żuraw, M. Szymańska, M. Żydek, *Aktywizacja i integracja mieszkańców gminy Konopnica w odniesieniu do mocnych i słabych stron (Analiza SWOT)*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica”, 2018, nr 33; A. Kołomycew, *op.cit.*

²⁵ M. Miśkowicz, *Mechanizmy partycypacyjne oraz cechy partycypacji sąsiedzkiej w rewitalizacji podwórek miejskich w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2023, nr 63; P.E. Szostok-Nowacka, *Znaczenie poczucia podmiotowości dla aktywności społecznej w przestrzeni samorządowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, 2018, nr 1; M. Kalisiak-Mędeńska, *Partycypacja...*

obiekt zainteresowań wielu badaczy. Jednocześnie warto dokonać identyfikacji luk w istniejącej wiedzy i sformułować rekomendacje do dalszych badań w tym zakresie, w celu lepszego zrozumienia funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym w Polsce.

Warto zauważyć, że tematyka opublikowanych prac koncentruje się na studiach przypadków konkretnych gmin lub miejscowości i aktywności władz i mieszkańców w tym obszarze. Opracowania te ograniczają się do analizy form partycypacji wdrażanych przez władze lokalne i zaangażowania mieszkańców w zakresie ich wykorzystywania. Autorzy z dużą wnikliwością charakteryzują zarówno postawy i działania władz lokalnych wobec partycypacji mieszkańców, ich relacje z obywatelami, jak również gotowość i aktywność samych mieszkańców, przy jednoczesnym ograniczeniu analiz do wybranych, limitowanych studiów przypadku²⁶. Prowadzone są badania jakościowe, które tłumaczą charakter uwarunkowań lokalnych, ściśle powiązanych ze specyfiką konkretnych lokalizacji, a więc dzielnic miast, miast i miejscowości, gmin czy powiatów.

W dalszym ciągu wyraźny jest deficyt badań i publikacji porównawczych, obejmujących większą liczbę jednostek terytorialnych. Koncentracja na poszczególnych studiach przypadków uwarunkowań aktywności społecznej mieszkańców poszczególnych miejscowości skutkuje ograniczoną możliwością formułowania wniosków o charakterze generalizującym i ogólnym, odnoszących się do diagnozowania prawidłowości, a następnie ewentualnego formułowania koncepcji w zakresie uwarunkowań partycypacji społecznej na poziomie lokalnym.

Podejmowane prace badawcze powinny koncentrować się na jakościowych analizach determinant zaangażowania społecznego mieszkańców polskich gmin, ze wskazaniem siły wpływu poszczególnych uwarunkowań na powyższe procesy. Uzyskana w ten sposób wiedza może być wykorzystana przez instytucje społeczne, polityczne, edukacyjne do projektowania działań mających na celu kształtowanie innych niż prawne uwarunkowań sprzyjających wzrostowi partycypacji społecznej na poziomie lokalnym.

Istotne braki w wiedzy dotyczącej uwarunkowań aktywności społecznej stanowi kwestia wpływu nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych na zaangażowanie mieszkańców w sprawy lokalne. Instrumenty elektronicznej partycypacji, chociażby w postaci list mailin-

²⁶ M. Marks-Krzyszowska, A. Michalska-Żyła, *Wyznaczniki gotowości zaangażowania się mieszkańców we współzarządzanie gminą wiejską*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 2018, nr 51; B. Żuraw, M. Szymańska, M. Żydek, *op.cit.*; A. Sobol, M. Krakowiak-Drzewiecka, *op.cit.*; K. Łabędź, *op.cit.*

gowych, forów internetowych, formularzy interaktywnych są szeroko wykorzystywane w ramach różnych form partycypacji, obejmujących zarówno informowanie, konsultacje, jak i współdecydowanie w polskich samorządach²⁷. Brakuje natomiast badań, które wskazywałyby na dalsze możliwości rozwoju e-partycypacji i jej oddziaływania na mobilizację społeczną grup słabo obecnych w lokalnej przestrzeni publicznej, takich jak chociażby młodzież czy osoby z niepełnosprawnościami.

W świetle zdiagnozowanego znaczenia aktywności władz lokalnych dla kształtowania dynamiki partycypacji społecznej mieszkańców istnieje konieczność naukowej weryfikacji stanu wiedzy władz lokalnych i lokalnej administracji w zakresie rozumienia znaczenia aktywizacji społecznej mieszkańców dla jakości współzarządzania procesami rozwoju na poziomie lokalnym.

Zakończenie

Z analizy dostępnej literatury przedmiotu wynika, iż o ile reguły prawne nadające podmiotowość obywatelską mieszkańcom Polski lokalnej stanowią wspólny mianownik do jej realizacji, o tyle unikatowe postawy i zachowania mieszkańców, decyzje władz samorządowych oraz relacje na linii władza – obywatele, będą różnicować poziom partycypacji społecznej w polskich społecznościach lokalnych.

Warto zwrócić uwagę, iż autorzy opracowań naukowych i empirycznych odnoszących się do procesów partycypacji społecznej wskazują, że nie istnieje jeden dominujący czynnik zwiększający lub obniżający społeczną aktywność obywateli na rzecz wspólnoty lokalnej. Jest to raczej zespół powiązanych ze sobą uwarunkowań, które tworzą każdorazowo specyficzny ekosystem partycypacyjny o charakterze lokalnym. Ma on charakter terytorialny, co nie oznacza, iż badacze winni skupiać się tylko na specyfice lokalnych uwarunkowań mobilizacji mieszkańców do udziału w życiu społecznym wspólnot lokalnych. Konieczne jest poszukiwanie generalnych prawideł dotyczących warunków podejmowania aktywności społecznej przez członków wspólnot lokalnych.

²⁷ Por. K. Jarmołowicz-Szymańska, *Obywatelska partycypacja. Facebook a społeczeństwo obywatelskie Lublina*, [w:] *Nowe technologie komunikacyjne – nowe wymiary lokalności*, red. P. Siuda, K. Stachura, Bydgoszcz 2020; S. Hajduk, *E-partycypacja jako nowoczesna forma komunikacji w zarządzaniu przestrzennym miast*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, 2018, nr 170; P. Matczak, K. Mączka, M. Milewicz, *E-partycypacja: zastosowania sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, nr 1.

Właściwa diagnoza problemu i działania na rzecz poprawy świadomości zarówno władz lokalnych, jak i obywateli w tym zakresie może przyczynić się do poprawy stanu lokalnego społeczeństwa obywatelskiego oraz jego rozwoju. Istotne zatem są nie tylko rozwiązania instytucjonalne stanowiące prawną gwarancję uczestnictwa społecznego, ale także działania o charakterze edukacyjnym i mobilizacyjnym.

Bibliografia

- Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
- Boratyn D., *Rola rad młodzieżowych w lokalnym życiu publicznym (wyniki badań empirycznych)*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2020, nr 3, DOI: 10.15584/polispol.2020.3.4.
- Boryczka E.M. *Partycypacja społeczna* [w:] *EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca, Łódź 2016. DOI: 10.18778/7969-221-7.06.
- Burski K., *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021.
- Czakon W., *Metodyka systematycznego przeglądu literatury*, „Przegląd Organizacji”, 2011, nr 3. DOI: 10.33141/po.2011.03.13.
- Galon M. [i in.], *Minimalizm formalny: stosowanie instytucji partycypacji społecznej w Krakowie w świetle koncepcji Smart City*, Kraków 2022.
- Gawłowski R., Jarosz A.J., *Infrastruktura partycypacji społecznej. Pojęcie i wykorzystanie w polskich miastach*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2019, nr 4(78), DOI: 10.7366/1509499547804.
- Grzebyk M., Pierścieniak A., Pytko P., *Administracja lokalna w procesie partycypacji społecznej (na przykładzie miast grodzkich województwa podkarpackiego)*, „Studia z Polityki Publicznej”, 2019, t. 6, nr 3, DOI: 10.33119/KSzPP.2019.3.2.
- Gulińska E., *Prawo mieszkańców do kierowania sprawami publicznymi w samorządzie gminnym*, „Civitas et Lex”, 2018, nr 3.
- Hajduk S., *E-partycypacja jako nowoczesna forma komunikacji w zarządzaniu przestrzennym miast*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, 2018, nr 170.
- Hajduk S., *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym*, Białystok 2021, DOI: 10.24427/978-83-66391-57-4.
- Inglot-Brzęk E., *Znaczenie roli władz samorządowych w kształtowaniu partycypacji obywatelskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2017, nr 2, DOI: 10.15584/nsawg.2017.2.21.
- Jasiecki K., *Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną*, „Studia z Polityki Publicznej” 2015, nr 3, DOI: 10.33119/KSzPP.2015.3.5.
- Jarmołowicz-Szymańska K., *Obywatelska partycypacja. Facebook a społeczeństwo obywatelskie Lublina* [w:] *Nowe technologie komunikacyjne – nowe wymiary lokalności*, red. P. Siuda, K. Stachura, Bydgoszcz 2020.
- Józefowicz I., Michniewicz-Ankiersztajn H., *Aktywność społeczna mieszkańców małych miast w Polsce*, „Studia Miejskie”, 2021, nr 4, DOI: 10.25167/sm.4216.

- Kalisiak-Mędelska M., *Możliwe kierunki zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2016, nr 17.
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015.
- Kołomycew A., *Aktywizacja społeczności lokalnych w obliczu likwidacji szkół wiejskich*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologica”, 2017, nr 63, DOI: 10.18778/0208-600X.63.06.
- Kozioł R., *Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica XV”, 2015, nr 15.
- Krok E., *Partycypacja obywatelska*, Toruń 2020.
- Lenart-Gansiniec R., *Systematyczny przegląd literatury w naukach społecznych. Przewodnik dla studentów, doktorantów i nie tylko*, Warszawa 2021.
- Łabędź K., *Aktywność obywatelska na poziomie lokalnym i jej determinanty (na przykładzie Krakowa)*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2016, nr 4, DOI: 10.15584/polispol.2016.4.2.
- Marks-Krzyszowska M., Michalska-Żyła A., *Wyznaczniki gotowości zaangażowania się mieszkańców we współzarządzanie gminą wiejską*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 2018, nr 51, DOI: 10.7163/SOW.51.6.
- Mateczak P., Mączka K., Milewicz M., *E-partycypacja: zastosowania sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, nr 1.
- Mikołajczyk T., Leśniewska-Napierała K., *Ocena stanu partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym w Polsce*, „Space – Society – Economy”, 2022, nr 33, DOI: 10.18778/1733-3180.33.02.
- Miśkowiec M., *Mechanizmy partycypacyjne oraz cechy partycypacji sąsiedzkiej w rewitalizacji podwórek miejskich w Polsce*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2023, nr 63, DOI: 10.14746/rrpr.2023.63.12.
- Murawska A., *Aktywność obywatelska mieszkańców Łodzi i Iwanowa*, Łódź 2020.
- Noworól A., *Przesłanki tworzenia polityki przestrzennej na poziomie lokalnym [w:] Funkcje narzędzi polityki przestrzennej*, red. J.M. Nowak, Warszawa 2020.
- Pokładcki J., *Partycypacja a lokalny system polityczny*, „Eastern Review”, 2018, nr 7, DOI: 10.18778/1427-9657.07.06.
- Rajca L., *Forms of Public Participation in the Polish Local Government*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2022, nr 1, DOI: 10.14746/ssp.2022.1.7.
- Słupska K., *Aktywizowanie społeczności lokalnej (przesłanki teoretyczne i przykłady dobrych praktyk „odradzania się” idei aktywnego sąsiedztwa)*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja”, 2020, nr 1, DOI: 10.14746/kse.2020.17.11.1.
- Sobol A., Krakowiak-Drzewiecka M., *Partycypacja obywateli w polityce rozwoju śląskich miast*, „Studia Miejskie”, 2017, nr 25, DOI: 10.25167/sm2017.025.07.
- Szaja M., *Partycypacja lokalnej społeczności w kształtowaniu procesu rozwojowego w gminie*, „Ekonomiczne Problemy Usług. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, 2015, nr 18, DOI: 10.18276/epu.2015.118-20.
- Szczepańska M., *Lokalna aktywność obywatelska – czynniki, pułapki, zróżnicowanie. O wzorach zaangażowania charakterystycznych dla wspólnot mieszkaniowych*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologica”, 2018, nr 64, DOI: 10.18778/0208-600X.64.07.

- Szostok-Nowacka P.E., *Znaczenie poczucia podmiotowości dla aktywności społecznej w przestrzeni samorządowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, 2018, nr 1, DOI: 10.17951/k.2019.26.1.141-157.
- Szul-Walecka E., *Rola organów przedstawicielskich w procesie współzrządzenia partycypacyjnego (participatory governance). Studium przypadku wybranych miast*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2021, nr 1, DOI: 10.15584/polispol.2021.1.6.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2014, poz. 1194).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 1045).
- Zaangażowanie Polaków na rzecz społeczności lokalnej*, Komunikat z badań CBOS nr 74, Warszawa 2018.
- Żuraw B., Szymańska M., Żydek M., *Aktywizacja i integracja mieszkańców gminy Kotonopnica w odniesieniu do mocnych i słabych stron (Analiza SWOT)*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica”, 2018, nr 33, DOI: 10.18778/1508-1117.33.05.

Non-legal determinants of social participation at local level in Poland.

Literature review

Abstract

The aim of this paper is to identify the state of art in the field of non-legal conditions of social participation at the local level in Poland and to formulate recommendations for further scientific research in the indicated research area. A systematic literature review was carried out in this study, based on scientific knowledge resources available in selected scientific databases. Based on the literature search and a critical analysis of the content of publications, the state of art, including its gaps, was identified and recommendations were made for the directions of future research into the extra-legal determinants of social participation at the local level in Poland. The results of the systematic literature review allowed the conclusion to be drawn that the state of current knowledge points to the socio-cultural characteristics of individual local communities and the actions of local authorities as the main extra-legal determinants of social participation.

Keywords: social participation, local community, municipality, inhabitants

Tomasz Koziello*

GŁÓWNE ZASADY BEZPIECZEŃSTWA ZDROWOTNEGO POLSKI W KONCEPCJACH POLITYCZNYCH POLSKICH RZĄDÓW W XXI WIEKU

Streszczenie

Artykuł omawia zasady bezpieczeństwa zdrowotnego Polski w koncepcjach polskich rządów od 2001 roku. Były to gabinety pod kierownictwem: Leszka Millera (2001–2004), Marka Belki (2004–2005), Kazimierza Marcinkiewicza (2005–2006), Jarosława Kaczyńskiego (2006–2007), Donalda Tuska (2007–2014), Ewy Kopacz (2014–2015), Beaty Szydło (2015–2017) oraz Mateusza Morawieckiego (2017–2023). Analizie poddano różne koncepcje struktury systemu opieki zdrowotnej, różne środki finansowania i różne zmiany, mające usprawnić system i zapewnić większą jego wydajność. W artykule scharakteryzowano takie elementy, jak: 1) struktura systemu ochrony zdrowia, 2) finansowanie służby zdrowia, 3) prawa i obowiązki służby zdrowia oraz pacjentów.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo zdrowotne, polityka zdrowotna w Polsce

Wstęp

Bezpieczeństwem zdrowotnym nazywany jest stan, w którym państwo i jego obywatele są przygotowani do ochrony życia i zdrowia w warunkach normalnych i sytuacjach kryzysowych. Przejawia się w stałym monitorowaniu przez władze publiczne zagrożeń, prowadzeniu odpowiedniej profilaktyki zdrowotnej oraz podejmowaniu działań w celu ratowania ludzi, mienia i środowiska oraz zapewnienia poszkodowanym dostępu do odpowiednich ośrodków leczenia¹. Celem takiej polityki jest

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: tkoziello@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-3657-2601.

¹ J. Konieczny, *Bezpieczeństwo zdrowia publicznego w zagrożeniach środowiskowych. Studium metodologiczno-edukacyjne w perspektywie zrównoważonego rozwoju*, Poznań 2016, s. 148.

zapobieganie chorobom, przedłużanie życia i promocja zdrowia wśród społeczeństwa na danym obszarze².

Bezpieczeństwem zdrowotnym w państwie zajmuje się system ochrony zdrowia. Można wyróżnić 4 główne modele systemów zdrowotnych: 1) ubezpieczeniowy, 2) budżetowy, 3) centralnie planowany i 4) rynkowy³. Model ubezpieczeniowy oparty jest na finansowaniu służby zdrowia z obowiązkowych składek zdrowotnych, opłacanych przez pracownika i pracodawcę. Składki te trafiają do kas chorych, instytucji niezależnych od rządu, które zarządzają nimi poprzez podpisywanie umów na wykonywanie usług medycznych z placówkami opieki zdrowotnej – przychodniami, szpitalami, gabinetami lekarskimi – oraz kontrolują je pod kątem realizacji zobowiązań. Polisy ubezpieczeniowe zawierają określone rodzaje świadczeń, jakie dana kasa chorych jest zobowiązana ubezpieczonemu zagwarantować, i mogą różnić się ich ilością, w zależności od wysokości deklarowanej składki. W tym modelu na równi traktowane są publiczne i prywatne placówki ochrony zdrowia, zaś obowiązkiem kas chorych jest wybrać najlepsze z nich. Model budżetowy polega na finansowaniu służby zdrowia z budżetu państwa, czyli z podatków bezpośrednich i pośrednich. Środkami dysponuje w tym modelu rząd, który ma obowiązek zagwarantować wszystkim obywatelom dostęp do bezpłatnej opieki zdrowotnej na odpowiednim poziomie. Administracja państwowa zleca publicznym i prywatnym placówkom ochrony zdrowia wykonywanie świadczeń medycznych oraz nadzoruje i kontroluje ich jakość. Model centralnie planowany również zakłada finansowanie służby zdrowia przez budżet państwa oraz kontrolę administracji publicznej nad ilością i jakością wykonywanych świadczeń, a także dąży do zagwarantowania obywatelom przez państwo dostępu do bezpłatnej opieki zdrowotnej. Jednak służba zdrowia jest tutaj w pełni upaństwowiona a sektor prywatny zlikwidowany. Model rynkowy polega na dobrowolnych ubezpieczeniach. Państwo rezygnuje w nim z odpowiedzialności za zdrowie społeczeństwa, przerzucając ją na obywateli. Oznacza to, że ludzie sami decydują, czy się ubezpieczą i jaką polisę wykupią, czy też będą płacić bezpośrednio służbie medycznej za każde indywidualne świadczenie. W tym modelu dominuje sektor prywatny, a zakres świadczeń zależy od zamożności obywateli.

Artykuł koncentruje się na głównych zasadach bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, zaprezentowanych w koncepcjach programo-

² *Ibidem*, s. 138; J. Laskowski, *Polityka zdrowotna i zdrowie publiczne*, Warszawa 2018, s. 11.

³ *Ibidem*, s. 22–26; M. Paszkowska, *Polski system ochrony zdrowia*, Warszawa 2020, s. 15–20.

wych polskich rządów w XXI wieku, począwszy od gabinetu Leszka Millera, po drugi rząd Mateusza Morawieckiego (2019–2023). Pod względem zasadniczego celu w sferze zdrowotnej wszystkie rządy nie różniły się niczym, każdy z nich bowiem za najważniejsze zadanie uznawał zagwarantowanie obywatelom bezpieczeństwa zdrowotnego. L. Miller powiedział: „Celem programu [...] jest przywrócenie obywatelom naszego kraju poczucia bezpieczeństwa zdrowotnego”. Premier Donald Tusk deklaryował: „Zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego jest konstytucyjnym obowiązkiem władzy publicznej”. Premier Beata Szydło stwierdziła: „Każdy polski obywatel ma czuć się bezpiecznie wtedy, kiedy potrzebuje pomocy medycznej”⁴. Jednak realizacja tych celów miała być odmienna. Postulowano różne koncepcje struktury systemu opieki zdrowotnej, różne środki finansowania i różne zmiany, mające usprawnić system i zapewnić większą jego wydajność. W artykule zostaną poddane analizie takie elementy, jak: 1) struktura systemu ochrony zdrowia, 2) finansowanie służby zdrowia, 3) prawa i obowiązki służby zdrowia oraz pacjentów. Celem jest zaprezentowanie, jak przedstawiały się na przestrzeni ostatnich 20 lat poglądy polskich decydentów na kwestie związane z polityką zdrowotną Polski.

1. Struktura systemu ochrony zdrowia

Spór o strukturę systemu ochrony zdrowia w XXI wieku koncentrował się pomiędzy jego centralizacją i decentralizacją. Pierwszą koncepcję propagowały gabinety Leszka Millera, Marka Belki, Kazimierza Marcinkiewicza, Jarosława Kaczyńskiego, Beaty Szydło i Mateusza Morawieckiego. Za drugą koncepcją opowiadały się rządy Donalda Tuska i Ewy Kopacz.

Koncepcja scentralizowanej służby zdrowia opierała się na 2 zasadach. Po pierwsze, było to wzmocnienie kontroli rządu i administracji rządowej nad funkcjonowaniem systemu służby zdrowia. Dążono do przejęcia całkowitej odpowiedzialności przez państwo za bezpieczeństwo zdrowotne obywateli poprzez tworzenie ogólnych i szczegółowych programów zdrowotnych, wdrażanie ich w życie i kontrolowanie ich realizacji przez placówki służby zdrowia. Po drugie, dążono do rozbudowania publicznej służby zdrowia jako podstawowej struktury chronią-

⁴ L. Miller, *Wystąpienie na 21 pos. Sejmu IV kadencji dnia 9 V 2002 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>; D. Tusk, *Wystąpienie na 2 pos. Sejmu VI kadencji dnia 23 XI 2007 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>; B. Szydło, *Wystąpienie na 1 pos. Sejmu VIII kadencji dnia 18 XI 2015 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (10.12.2023).

cej zdrowie i życie obywateli. Podporządkowana ministrowi zdrowia oraz kierowana przez jedną, scentralizowaną organizację, miała skutecznie realizować politykę zdrowotną rządu na jednakowych zasadach. L. Miller powiedział: „Wzmocnimy odpowiedzialność rządu za politykę zdrowotną państwa”. Minister zdrowia Konstanty Radziwiłł (2015–2018) stwierdził: „Władze państwowe są odpowiedzialne za to, aby każdemu zapewnić ochronę zdrowia”⁵.

Centralizacja służby zdrowia miała przynieść wymierne korzyści państwu i obywatelom. Po pierwsze, uważano, że dzięki temu doszłoby do ujednoczenia zasad funkcjonowania wszystkich placówek medycznych, dzięki czemu każdy z pacjentów byłby tak samo traktowany, niezależnie od statusu społecznego czy miejsca zamieszkania. Kontrola państwa nad służbą zdrowia miała zagwarantować każdemu obywatelowi powszechny i równy dostęp do świadczeń medycznych, zgodnie z jego potrzebami. Taka sytuacja byłaby niemożliwa w przypadku uniezależnienia służby zdrowia od państwa, jej komercjalizacji lub prywatyzacji, gdyż wówczas, jak twierdzono, placówki medyczne nastawione byłyby przede wszystkim na zysk, a nie na leczenie. Po drugie, przejście kontroli nad systemem służby zdrowia pozwoliłoby państwu na zorientowanie się w najważniejszych problemach i skuteczne ich zwalczanie lub ograniczenie w jak największym stopniu na obszarze całej Polski. Jednocześnie umożliwiłoby opracowanie katalogu metod, które należało wdrożyć, aby podnieść jakość usług medycznych, oraz ułatwiłoby znalezienie środków na ich sfinansowanie. Po trzecie, uważano, że tylko pełna odpowiedzialność państwa za służbę zdrowia umożliwiłaby konsekwentne podnoszenie statusu społecznego pracowników medycznych, co zapobiegłoby ich emigracji zarobkowej i utracie przez Polskę wykwalifikowanych specjalistów z różnych dziedzin. Dzięki tym zmianom bezpieczeństwo zdrowotne obywateli miało być zagwarantowane w jak największym stopniu. L. Miller powiedział: „Rząd musi reprezentować interesy pacjentów”. Zdaniem B. Szydło: „Jest potrzebna państwowa służba zdrowia”⁶.

⁵ L. Miller, *Wystąpienie na 2 pos. Sejmu IV kadencji dnia 25 X 2001 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>; K. Radziwiłł, *Wystąpienie na 38 pos. Sejmu VIII kadencji dnia 22 III 2017 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (10.12.2023); zob. też: M. Łapiński, *Wystąpienie na 4 pos. Sejmu IV kadencji dnia 4 XII 2001*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>; Z. Religa, *Wystąpienie na 19 pos. Sejmu V kadencji dnia 7 VI 2006 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (10.12.2023); B. Szydło, *Wystąpienie na 1 pos. Sejmu....; Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, Warszawa 2006, s. 39.

⁶ L. Miller, *Wystąpienie na 21 pos. Sejmu....*; B. Szydło, *Wystąpienie na 1 pos. Sejmu....*; zob. też: M. Łapiński, *Wystąpienie na 21 pos. Sejmu IV kadencji dnia 9 V 2002 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>; M. Morawiecki, *Wystąpienie na 54 pos. Sejmu*

Koncepcja zdecentralizowanej służby zdrowia miała opierać się na 2 zasadach. Pierwszą było rozbitcie scentralizowanej instytucji zdrowotnej na autonomiczne jednostki regionalne i placówki medyczne, mające dużą samodzielność pod względem organizacyjnym. Regionalne jednostki ochrony zdrowia podpisywałyby z placówkami kontrakty dotyczące świadczeń zdrowotnych, kierując się potrzebami na danym obszarze oraz jakością oferowanych świadczeń przez daną placówkę. Minister zdrowia zachowałby prawo kontroli jakości wykonywanych usług medycznych, natomiast bezpośredni nadzór miał należeć do samorządu terytorialnego. Drugą zasadą miała być konkurencja placówek medycznych między sobą o pozyskanie pacjentów, a wraz z nimi środków finansowych przeznaczonych dla nich na leczenie. Placówki lepsze, posiadające wykwalifikowany personel i oferujące wysokiej jakości usługi, miałyby więcej pacjentów i więcej pieniędzy niż placówki o gorszym standardzie leczenia. D. Tusk powiedział: „Trzeba oddać władzę tym, którzy chcą na miejscu zająć się ochroną zdrowia człowieka”. Według E. Kopacz, która w latach 2007–2011 była także ministrem zdrowia, społeczności lokalne „potrafią najlepiej rozwiązać lokalne problemy, związane z dostępnością do świadczeń medycznych”⁷.

Wśród argumentów zwolenników decentralizacji należy wymienić zapewnienie samodzielności placówkom medycznym. Uważano, że ich niezależność od struktur państwowych pozwoliłaby na większą elastyczność w działaniu, dostosowaną do lokalnych potrzeb, a nie uzależnioną od wytycznych z ministerstwa czy centralnej instytucji ochrony zdrowia. Twierdzono, że autonomiczne oddziały regionalne potrafiłyby lepiej niż władze w Warszawie zdiagnozować problemy występujące na danym terenie i przedstawić odpowiednią dla nich ofertę świadczeń. Drugim argumentem miała być konkurencyjność. Uważano, że placówki ochrony zdrowia powinny utrzymywać się same poprzez pozyskiwanie jak największej ilości pacjentów i związanych z nimi środków finansowych. Wymuszało to na nich ulepszanie standardów leczenia i wzrost kompetencji personelu, w efekcie dążono do sytuacji, w której zostałyby tylko dobre zakłady zdrowotne, natomiast złe upadłyby z powodu braku zapo-

VIII kadencji dnia 12 XII 2017 roku, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (10.12.2023); Z. Religa, *Wystąpienie na 19 pos. Sejmu...*; *Polski model państwa dobrobytu. Program Prawa i Sprawiedliwości 2019*, Warszawa 2019, s. 68.

⁷ D. Tusk, *Wystąpienie na 2 pos. Sejmu...*; E. Kopacz, *Wystąpienie na 20 pos. Sejmu VI kadencji dnia 25 VII 2008 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (10.12.2023); zob. też: E. Kopacz, *Wystąpienie na 8 pos. Sejmu VI kadencji dnia 6 II 2008 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>; B. Arłukowicz, *Wystąpienie na 37 pos. Sejmu VII kadencji dnia 4 IV 2013 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (10.12.2023); *Następny krok razem. Program wyborczy PO 2011*, Warszawa 2011, s. 116.

trzebowania na ich usługi. D. Tusk powiedział: „Konkurencyjność jest wypróbowaną metodą podniesienia jakości oferowanych świadczeń zdrowotnych”. Minister zdrowia Bartosz Arłukowicz (2011–2015) stwierdził: „Musimy zacząć premiować tych, którzy proponują pacjentom jakość”⁸.

Zwolennicy obu opcji zgadzali się, że system ochrony zdrowia powinien opierać się na lekarzach podstawowej opieki zdrowotnej (POZ), zwanych też lekarzami rodzinnymi. Ich zadaniem miało być wstępne zdiagnozowanie pacjenta i podjęcie decyzji o leczeniu podstawowym lub skierowaniu na badania specjalistyczne. Lekarz POZ miałby największą wiedzę na temat zdrowia i dotychczasowego leczenia pacjenta i, najczęściej się z nim kontaktując, mógłby mu najlepiej pomóc. Uważano, że wiele chorób może być wyleczonych podczas leczenia podstawowego, co zmniejszyłoby obciążenie lekarzy specjalistów i umożliwiło im zajęcie się chorobami ciężkimi. Minister zdrowia Leszek Sikorski (2003–2004) powiedział: „Lekarz rodzinny jest z założenia fundamentem systemu, będąc najbliższym pacjenta”. Według K. Radziwiłła: „Pacjent jest w systemie zagubiony i potrzebne mu jest wsparcie koordynatora na poziomie podstawowej opieki zdrowotnej”. Doceniając lekarzy POZ, B. Arłukowicz proponował: „Chcemy premiować lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, którzy będą wyróżniali się dużą skutecznością i efektywnością”⁹.

2. Finansowanie służby zdrowia

W przypadku finansowania służby zdrowia można wyróżnić dwie strony sporu: pierwsza chciała finansować służbę zdrowia przede wszystkim z budżetu państwa, druga natomiast ze składek ubezpieczeniowych. Podział między nimi przebiegał tak samo, jak w przypadku koncepcji centralizacji i decentralizacji.

Zwolennicy finansowania budżetowego zakładali, że przeważająca większość środków finansowych na opiekę zdrowotną powinna pochodzić z budżetu państwa, czyli z podatków. Chcąc zwiększyć efektywność

⁸ D. Tusk, *Wystąpienie na 2 pos. Sejmu...*; B. Arłukowicz, *Wystąpienie na 37 pos. Sejmu...*; zob. także: E. Kopacz, *Wystąpienie na 8 pos. Sejmu...*; eadem, *Wystąpienie na 20 pos. Sejmu...*; *Następny krok...*, s. 116.

⁹ L. Sikorski, *Wystąpienie na 48 pos. Sejmu IV kadencji dnia 9 V 2003 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>; K. Radziwiłł, *Wystąpienie na 50 pos. Sejmu VIII kadencji dnia 27 X 2017 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>; *Wystąpienie na 70 pos. Sejmu VII kadencji dnia 24 VI 2014 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (10.12.2023).

działania służby zdrowia, postulowali coroczne zwiększanie środków pieniężnych w budżecie państwa na opiekę medyczną, uzależnione od możliwości finansowych. Z pieniędzy publicznych chciano opłacać świadczenia chroniące życie i przywracające zdrowie pacjenta, takie jak ratownictwo medyczne, zabiegi rehabilitacyjne, świadczenia pielęgnacyjne nad osobami niepełnosprawnymi i ciężko chorymi, a także refundowanie najbardziej potrzebnych leków. Postulowano stworzenie koszyka świadczeń gwarantowanych, które przysługiwałyby każdemu obywatelowi, niezależnie od jego sytuacji materialnej. Wśród nich wymieniano m.in. leczenie onkologiczne, kardiologiczne i ortopedyczne łącznie z zabiegami chirurgicznymi. Z budżetu chciano również sfinansować budowę szpitali publicznych, tworzenie i realizację różnych programów zdrowotnych i profilaktycznych, a także podnoszenie płac pracownikom służby zdrowia. Nie rezygnowano z ubezpieczeń i związanych z nimi składek, ale to podatki powinny stanowić podstawę systemu finansowania systemu służby zdrowia. K. Marcinkiewicz powiedział: „Sfera zdrowia publicznego będzie finansowana z budżetu państwa”. L. Miller postulował „równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanej ze środków publicznych”¹⁰.

Potrzebę finansowania budżetowego wyjaśniano większą dbałością o życie i zdrowie obywateli. Uważano, że dzięki pieniądзом pochodzącym z podatków służba zdrowia będzie bezpłatna i dostępna dla wszystkich, niezależnie od ich statusu materialnego, zwłaszcza zaś poprawiłaby się opieka nad najbiedniejszymi, których nie stać na leczenie w placówkach komercyjnych. Pieniądze budżetowe, finansujące różnego rodzaju programy zdrowotne i profilaktyczne, zapewniłyby również to, że podniesione zostałyby standardy leczenia i opieki, polepszyłaby się jakość świadczeń oraz zwiększyłyby się ich zasięg, ponieważ rząd, zwiększając wydatki, jednocześnie dbałby o ich odpowiednie wykorzystanie, skutkujące zwiększeniem bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli. Zdaniem B. Szydło: „Polacy mają prawo do kompleksowej opieki zdrowotnej”.

¹⁰ K. Marcinkiewicz, *Wystąpienie na 2 pos. Sejmu V kadencji dnia 10 XI 2005 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (10.12.2023); L. Miller, *Wystąpienie na 21 pos. Sejmu...*; zob. także: *idem*, *Wystąpienie na 50 pos. Sejmu IV kadencji dnia 13 VI 2003 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>; B. Szydło, *Wystąpienie na 39 pos. Sejmu VIII kadencji dnia 7 IV 2017 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>; A. Niedzielski, *Wystąpienie na 70 pos. Sejmu IX kadencji dnia 11 I 2023 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>; M. Morawiecki, *Wystąpienie na 1 pos. Sejmu IX kadencji dnia 19 XI 2019 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (10.12.2023); M. Łapiński, *Wystąpienie na 21 pos. Sejmu...*; Z. Religa, *Wystąpienie na 19 pos. Sejmu...*; M. Morawiecki, *Wystąpienie na 54 pos. Sejmu...*; K. Radziwiłł, *Wystąpienie na 38 pos. Sejmu...*; *Strategia rozwoju...*, s. 39.

Według L. Sikorskiego każdy pacjent powinien „korzystać ze świadczeń zdrowotnych w najlepszy, najbardziej przyjazny dla niego sposób”¹¹.

Zwolennicy finansowania ubezpieczeniowego zakładali wprowadzenie instytucji ubezpieczeniowych, które pobierałyby składki na leczenie od obywateli i w ten sposób zdobywałyby pieniądze na finansowanie świadczeń medycznych. Składki miały być dwojakiego rodzaju: obowiązkowe, zapewniające każdemu ubezpieczonemu koszyk świadczeń gwarantowanych w zakresie leczenia i rehabilitacji, oraz dobrowolne, dzięki którym pacjent mógł liczyć na dodatkowe usługi medyczne, często o podwyższonym standardzie. Pieniądze ze składek przeznaczone byłyby tylko na usługi medyczne i pensje dla personelu medycznego. Każda instytucja zarządzająca składkami podpisywałaby kontrakty z placówkami medycznymi na wykonywanie odpowiednich świadczeń, zaś pacjent mógł sam zdecydować, do której instytucji ubezpieczeniowej chciałby należeć i do której placówki medycznej uczęszczać. W ten sposób jego pieniądze ze składek finansowałyby danego ubezpieczyciela oraz wybraną przez pacjenta placówkę służby zdrowia. Nie rezygnowano z finansowania budżetowego, jednak chciano ograniczyć je jedynie do ratowania życia pacjentów (np. ratownictwo medyczne), tworzenia programów polityki zdrowotnej, kształcenia personelu i procedur wysokospecjalistycznych. D. Tusk powiedział: „Chcemy, aby każdy obywatel decydował, jak wydaje i gdzie wydaje swoje pieniądze na ochronę zdrowia”. E. Kopacz stwierdziła: „System opieki zdrowotnej ma być zorganizowany dla pacjenta i wokół niego”¹².

Finansowanie świadczeń ze składek ubezpieczeniowych tłumaczono potrzebą wprowadzenia konkurencyjności w świadczeniach medycznych. Uważano, że to pacjent powinien decydować, jaką placówkę medyczną wybierze i gdzie pójdą pieniądze z jego składek. Oznaczało to więc, z jednej strony, potrzebę zabiegania każdej placówki zdrowotnej o osoby ubezpieczone, ponieważ dzięki temu zyskiwałyby więcej pieniędzy ze składek. Z drugiej strony, pozyskiwanie pacjentów wymagało podnoszenia jakości usług medycznych, co z kolei byłoby korzystne dla

¹¹ B. Szydło, *Wystąpienie na 39 pos. Sejmu...*; L. Sikorski, *Wystąpienie na 59 pos. Sejmu IV kadencji dnia 23 X 2003 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (10.12.2023); zob. też: L. Miller, *Wystąpienie na 21 pos. Sejmu...*; K. Marcinkiewicz, *Wystąpienie na 2 pos. Sejmu...*; Z. Religa, *Wystąpienie na 19 pos. Sejmu...*; K. Radziwiłł, *Wystąpienie na 38 pos. Sejmu...*; A. Niedzielski, *Wystąpienie na 70 pos. Sejmu...*; *Polski model...*, s. 67.

¹² D. Tusk, *Wystąpienie na 2 pos. Sejmu...*; E. Kopacz, *Wystąpienie na 20 pos. Sejmu...*; zob. też: *eadem*, *Wystąpienie na 8 pos. Sejmu...*; B. Arłukowicz, *Wystąpienie na 37 pos. Sejmu...*; *idem*, *Wystąpienie na 70 pos. Sejmu...*; *Następny krok...*, s. 116; *Polska przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej*, Warszawa 2015, s. 44.

potrzebujących opieki zdrowotnej. Odebranie pieniędzy na leczenie budżetowi państwa i przekazanie ich autonomicznym jednostkom miało także tę zaletę, że każda z nich również na swoim terenie działania musiała zadbać o odpowiednią jakość i ilość usług medycznych istniejących placówek, aby ludzie nie rezygnowali z jej usług i nie przenosili swoich składek do innej jednostki. Wprowadzenie możliwości dodatkowych, dobrowolnych składek zapewniało ubezpieczonym jeszcze lepsze standardy opieki medycznej, tym samym zwiększało ich bezpieczeństwo zdrowotne. D. Tusk powiedział: „Fundusz, w którym ubezpieczy się pacjent, powinien swoim uczestnikom zapewnić optymalną dostępność i jakość świadczeń zdrowotnych”. Według E. Kopacz „pacjent musi mieć pewność, że za swoją składkę ubezpieczeniową [...] trafi do zakładu opieki zdrowotnej [...] bez kolejki, bez łapówki, z poszanowaniem jego praw i godności”¹³.

3. Prawa i obowiązki służby zdrowia oraz pacjentów

W stosunku do praw personelu medycznego i pacjentów nie było zasadniczej różnicy w ogólnych koncepcjach politycznych polskich rządów. Uznawano, że pracownicy służby zdrowia powinni otrzymywać należyte wynagrodzenie za swoją pracę, zapewniające odpowiedni status materialny. Miało to przejawiać się w stałym podnoszeniu wynagrodzeń lekarzy, pielęgniarek, ratowników medycznych i innych członków personelu medycznego, zapewnieniu szans awansu zawodowego i podnoszenia kwalifikacji tym, którzy są lepsi od innych w swoim zawodzie oraz ułatwieniu młodym lekarzom dostępu do różnych specjalizacji poprzez zwiększanie liczby rezydentur. Uważano, że godziwa płaca oraz połączenie wysokości wynagrodzenia z kwalifikacjami i jakością pracy powinny zachęcić młodych ludzi do podejmowania zatrudnienia w służbie zdrowia, zahamować emigrację zarobkową pracowników służby zdrowia oraz przyciągnąć do Polski personel, który już wcześniej wemigrował. D. Tusk powiedział: „Pielęgniarki i lekarze muszą pracować za godziwe pieniądze”. Zdaniem B. Szydło: „Lekarze, pielęgniarki, ratownicy i inni pracownicy służby zdrowia powinni być wysoko i bardzo wysoko wynagradzani”¹⁴.

¹³ D. Tusk, *Wystąpienie na 2 pos. Sejmu...*; E. Kopacz, *Wystąpienie na 20 pos. Sejmu...*; zob. też: *eadem*, *Wystąpienie na 8 pos. Sejmu...*; B. Arłukowicz, *Wystąpienie na 37 pos. Sejmu...*; *idem*, *Wystąpienie na 70 pos. Sejmu...*; *Polska przyszłości...*, s. 44.

¹⁴ D. Tusk, *Wystąpienie na 2 pos. Sejmu...*; B. Szydło, *Wystąpienie na 1 pos. Sejmu...*; zob. też: K. Marcinkiewicz, *Wystąpienie na 4 pos. Sejmu V kadencji dnia 7 XII*

Z prawami personelu medycznego wiązano określone obowiązki. Pierwszym było posiadanie przez członków służby zdrowia odpowiedniej wiedzy i umiejętności oraz stałe ich doskonalenie, ponieważ był to warunek skutecznego świadczenia usług zdrowotnych. Drugi związany był z jakością i ilością wykonywanej pracy. Uważano, że należało kontrolować personel medyczny, w jaki sposób wypełnia swoje obowiązki, co wiązało się z systemem nagród i kar, w zależności od wypełniania lub niewypełniania obowiązków. Trzecim natomiast był zakaz korupcji i zwalczanie tego procederu wśród personelu medycznego. Uważano, że właściwe wynagrodzenie powinno zapewnić lekarzom, pielęgniarkom i ratownikom na tyle dobre warunki materialne, że nie byłyby im potrzebne dodatkowe, nielegalne środki finansowe. Minister zdrowia Zbigniew Religa (2005–2007) powiedział o pracownikach służby zdrowia: „Od nich wymaga się umiejętności i wiedzy na najwyższym poziomie”. E. Kopacz stwierdziła: „Chcę ich nauczyć praktycznego wykonywania zawodu”, ponieważ od tego zależy „troska o polskich pacjentów”¹⁵.

Jeszcze większe uprawnienia przyznawano pacjentom. Zgodnie z koncepcjami rządowymi pacjent miał prawo dostępu do świadczeń zdrowotnych na odpowiednim do jego potrzeb poziomie oraz do jednakowego traktowania z innymi przez personel medyczny, niezależnie od statusu materialnego i społecznego. Oznaczało to potrzebę stworzenia takiego systemu, w którym człowiek miałby w każdym momencie dostęp do pomocy medycznej oraz zapewnioną całkowitą opiekę zdrowotną od diagnostyki po zupełne wyleczenie. Minister zdrowia Mariusz Łapiński (2001–2003) powiedział: „Trzeba przywrócić równy dostęp do świadczeń zdrowotnych”. Zdaniem E. Kopacz „dobro pacjenta powinno być wyznacznikiem wszystkich celów stawianych przed systemem ochrony zdrowia”. K. Radziwiłł stwierdził, że pacjenci „liczą na dobrze funkcjonujący system służby zdrowia, zapewniający im bezpieczną, dobrej jakości [...] opiekę zdrowotną”¹⁶. Jednak można dostrzec dwie postawy wobec pacjentów. Pierwsza zakładała równe prawo pacjenta, ubezpieczonego lub nieubezpieczonego, do bezpłatnego leczenia finansowanego z budżetu państwa. M. Łapiński powiedział: „Chcemy objąć

2005 roku, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl>; E. Kopacz, *Wystąpienie na 76 pos. Sejmu VII kadencji dnia 1 X 2014 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (10.12.2023).

¹⁵ Z. Religa, *Wystąpienie na 19 pos. Sejmu...*; E. Kopacz, *Wystąpienie na 76 pos. Sejmu VI kadencji dnia 27 X 2010 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (10.12.2023); zob. też: M. Łapiński, *Wystąpienie na 21 pos. Sejmu...*; E. Kopacz, *Wystąpienie na 20 pos. Sejmu...*

¹⁶ M. Łapiński, *Wystąpienie na 21 pos. Sejmu...*; E. Kopacz, *Wystąpienie na 8 pos. Sejmu...*; K. Radziwiłł, *Wystąpienie na 52 pos. Sejmu VIII kadencji dnia 22 XI 2017 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (10.12.2023).

opieką wszystkich obywateli kraju”. K. Radziwiłł stwierdził: „Trzeba każdemu obywatelowi zapewnić równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych”¹⁷. Druga zakładała, że jedynie ubezpieczeni mogą żądać pełnej opieki medycznej, nieubezpieczeni natomiast powinni liczyć przede wszystkim na bezpłatną opiekę w sytuacji zagrożenia życia. Oznaczało to, że zwolennicy finansowania budżetowego nie wymagali od pacjentów żadnych obowiązków, zaś zwolennicy finansowania ubezpieczeniowego żądali, aby w powiązaniu z prawami pacjenci musieli zobowiązać się do uiszczania składek na poczet ewentualnego leczenia lub, jeśli tego by nie zrobili, do opłacania na bieżąco świadczeń medycznych. E. Kopacz stwierdziła: „Nie ma takiego kraju na świecie, gdzie wszystkie usługi medyczne byłyby bezpłatne”¹⁸.

Zakończenie

Spór o założenia polityki bezpieczeństwa zdrowotnego Polski w XXI wieku toczył się na dwóch głównych płaszczyznach: struktury służby zdrowia i sposobu jej finansowania. Pierwsza opcja, zakładająca scentralizowaną służbę zdrowia i finansowanie z budżetu państwa, dominowała w latach 2001–2007 oraz 2015–2023. Druga opcja, zakładająca decentralizację służby zdrowia i finansowanie ze składek ubezpieczeniowych, dominowała w latach 2007–2015. Obie starały się narzucić swoją narrację i odpowiednie rozwiązania systemowi służby zdrowia, jednak w jednym i drugim przypadku nie było to możliwe. Zwolennicy modelu budżetowego musieli pogodzić się z systemem ubezpieczeń zdrowotnych, dążąc jednak do zwiększenia nad nim państwowej kontroli i do wzrostu nakładów budżetowych, które przewyższyłyby dochody ze składek, aby w przyszłości móc zredukować te składki. Zwolennicy modelu ubezpieczeniowego musieli pogodzić się z istnieniem budżetowego finansowania służby zdrowia, ale chcieli je ograniczyć tylko do pewnych rodzajów świadczeń, a także z istnieniem jednej struktury ochrony zdrowia, próbując ją jednak w jak największym stop-

¹⁷ M. Łapiński, *Wystąpienie na 21 pos. Sejmu...*; L. Sikorski, *Wystąpienie na 59 pos. Sejmu...*; Z. Religa, *Wystąpienie na 19 pos. Sejmu...*; E. Kopacz, *Wystąpienie na 8 pos. Sejmu...*; eadem, *Wystąpienie na 20 pos. Sejmu...*; B. Arłukowicz, *Wystąpienie na 70 pos. Sejmu...*; K. Radziwiłł, *Wystąpienie na 38 pos. Sejmu...*; A. Niedzielski, *Wystąpienie na 70 pos. Sejmu...*

¹⁸ E. Kopacz, *Wystąpienie na 8 pos. Sejmu...*; zob. też: eadem, *Wystąpienie na 20 pos. Sejmu...*; B. Arłukowicz, *Wystąpienie na 70 pos. Sejmu...*

niu zdecentralizować. W efekcie system służby zdrowia w XXI wieku ulegał różnym zmianom i przekształceniom w zależności od opcji, która sprawowała w Polsce władzę.

Bibliografia

- Konieczny J., *Bezpieczeństwo zdrowia publicznego w zagrożeniach środowiskowych. Studium metodologiczno-edukacyjne w perspektywie zrównoważonego rozwoju*, Poznań 2016.
- Laskowski J., *Polityka zdrowotna i zdrowie publiczne*, Warszawa 2018.
- Następny krok razem. Program wyborczy PO 2011*, Warszawa 2011.
- Paszkowska M., *Polski system ochrony zdrowia*, Warszawa 2020.
- Polska przyszłości. Program Platformy Obywatelskiej RP*, Warszawa 2015.
- Polski model państwa dobrobytu. Program Prawa i Sprawiedliwości 2019*, Warszawa 2019.
- Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, Warszawa 2006.
- Strona internetowa Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl>.

The main principles of Poland's health security in the political concepts of Polish governments in the 21st century

Abstract

The article discusses the principles of Poland's health security in the concepts of Polish governments since 2001. These were the offices led by: Leszek Miller (2001–2004), Marek Belka (2004–2005), Kazimierz Marcinkiewicz (2005–2006), Jarosław Kaczyński (2006–2007), Donald Tusk (2007–2014), Ewa Kopacz (2014–2015), Beata Szydło (2015–2017) and Mateusz Morawiecki (2017–2023). Various concepts of the structure of the health care system, various financing measures and various changes aimed at improving the system and ensuring its greater efficiency were analyzed. The article characterizes such elements as: 1) the structure of the health care system, 2) financing of the health service, 3) rights and obligations of the health service and patients.

Keywords: health security, health policy in Poland

Paweł Kuca*

E-WYDANIA JAKO NIEUDANA RECEPTA NA KRYZYS REGIONALNEJ PRASY DRUKOWANEJ W POLSCE W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU

Streszczenie

W drugiej dekadzie XXI w. na rynku mediów regionalnych w Polsce można było zaobserwować zasadniczy spadek znaczenia prasy drukowanej. Wyrażał się on m.in. malejącym znaczeniem i bardzo wysokimi spadkami sprzedaży dzienników regionalnych. W latach 2010–2020 średni spadek sprzedaży egzemplarzowej wydań drukowanych dzienników regionalnych w Polsce przekroczył 78%. Jednym ze sposobów na ograniczenie skutków malejącego znaczenia prasy drukowanej były inwestycje w rozwój e-prasy. Na podstawie danych dotyczących sprzedaży można jednak postawić tezę, że rozwój e-wydań dzienników regionalnych poszerzył ofertę wydawców prasy regionalnej, ale nie wpłynął na ograniczenie znaczenia dzienników regionalnych i nie rekompensował spadków sprzedaży wydań drukowanych.

Słowa kluczowe: prasa regionalna, dzienniki regionalne, kryzys prasy, e-prasa

Wstęp

Obszar badawczy prezentowanego tekstu dotyczy inwestycji wydawców dzienników regionalnych w Polsce w segment e-prasy, jako reakcji na kryzys prasy drukowanej, którego objawem były znaczące spadki sprzedaży wydań drukowanych. W toku prowadzonej analizy przyjęto założenie, że oferowane czytelnikom e-wydania dzienników regionalnych poszerzyły ofertę wydawców prasy regionalnej, ale nie zatrzymały spadku znaczenia dzienników regionalnych, nie rekompensowały również malejącej sprzedaży gazet drukowanych. Okres badań obejmuje drugą dekadę XXI wieku. Analiza zaprezentowana w artykule

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

została przeprowadzona z wykorzystaniem wybranych studiów przypadku, danych Związku Kontroli Dystrybucji Prasy¹, a także na podstawie analizy źródeł naukowych z zakresu literatury przedmiotu.

Rynek dzienników regionalnych w zarysie

Zgodnie z typologią, przy podziale administracyjnym Polski na 16 województw, przez prasę regionalną rozumie się tytuły, które swoim zasięgiem wydawniczym obejmują obszar jednego województwa². Dla kondycji prasy drukowanej u progu drugiej dekady XXI w. istotne znaczenie miały wydarzenia gospodarcze z lat 2008–2009 i kryzys na rynkach finansowych. Na rynku medialnym zauważono wtedy spadki budżetów reklamowych w segmencie prasy i jednoczesny wzrost znaczenia internetu na rynku reklamy. Co prawda, spadki sprzedaży gazet drukowanych były widoczne już wcześniej, ale część medioznawców stawia tezę, że właśnie konsekwencje kryzysu finansowego z końca pierwszej dekady XXI w., obserwowane na rynku mediów, miały istotny wpływ na świadomość wydawców prasy, którzy mieli nabrać przekonania, że spadek czytelnictwa gazet i odpływ reklamodawców od prasy będzie już trwały i nieodwracalny³. W przypadku ukazujących się w Polsce dzienników regionalnych tezę tę potwierdzają dane dotyczące pozycji rynkowej i sprzedaży w tym segmencie prasy. Jak zauważa Ryszard Filas, jeszcze w 2001 r. przeciętna sprzedaż dziennika regionalnego w Polsce przekraczała 41 tys. egzemplarzy. W 2010 r. średnia sprzedaż spadła do 29 tys. egzemplarzy⁴. Z danych Związku Kontroli Dystrybucji Prasy wynika, że w 2010 r. łączna sprzedaż wydań ogółem 24 dzienników definiowanych w Polsce jako regionalne i lokalne wynosiła 712,7 tys. egzemplarzy. W roku 2019 ten sam parametr dla tej samej grupy dzien-

¹ Związek Kontroli Dystrybucji Prasy funkcjonował od 1994 r. i był organizacją zrzeszającą m.in. przedstawicieli wydawców prasy, która zajmowała się m.in. kontrolą i udostępnianiem informacji dotyczących nakładów i rozpowszechniania tytułów prasowych. W roku 2020 zadania ZKDP w tym obszarze zostały przejęte przez spółkę Polskie Badania Czytelnictwa, zob. U. Zielińska, *Związek Kontroli Dystrybucji Prasy przestanie istnieć*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 17.12.2020 (28.07.2023).

² W. Chorążki, *Polskie media lokalne i sublokalne 1989–1999*, „Zeszyty Prasoznawcze”, 1999, nr 1–2, s. 61.

³ A. Dziekan-Łanucha, *Polscy wydawcy prasowi wobec kryzysu dzienników drukowanych. Opis strategii przetrwania*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna”, 2014, nr 4, s. 12–15.

⁴ R. Filas, *Co się stało z prasą drukowaną w Polsce? Bilans ostatniej dekady (2010–2019)*, „Naukowy Przegląd Dziennikarski”, 2020, nr 4, s. 58.

ników wyniósł już tylko 234,2 tys. egzemplarzy. Oznacza to spadek sprzedaży na poziomie 478,4 tys. egzemplarzy (67,1%). Jeśli podda się analizie wyniki sprzedaży ogółem poszczególnych tytułów regionalnych i lokalnych w latach 2010–2019, spadki sprzedaży wahały się w przedziale 59–75 procent⁵.

Analizując rynek prasy regionalnej w drugiej dekadzie XXI w., należy jednocześnie wskazać na stabilną liczbę tytułów prasy codziennej w tym segmencie. W roku 2010 w 16 województwach ukazywało się 25 dzienników, w 2012 r. liczba ta spadła do 24⁶ i utrzymała się przez kolejne lata. Zdecydowana większość tytułów jest definiowana jako dzienniki o charakterze regionalnym, chociaż analizując niektóre tytuły z punktu widzenia terminologii, zasięgu kolportażu i zawartości, część z nich należy raczej do kategorii dzienników lokalnych⁷. Warto zauważyć, że także w raportach Związku Kontroli Dystrybucji Prasy, który zajmował się udostępnianiem informacji o nakładach i sprzedaży prasy, kilka tytułów wydawanych w regionach funkcjonowało jako dzienniki lokalne.

Kwestie terminologiczne dotyczące regionalności i lokalności w prasie codziennej wydawanej w województwach były podnoszone w tekstach prasoznawczych⁸. Wydaje się, że te zagadnienia będą miały jeszcze większe znaczenie w obliczu znacznego spadku roli prasy drukowanej w regionach. Zgodnie z danymi Polskich Badań Czytelnictwa za 2021 r., sprzedaż egzemplarzowa wydań drukowanych „Dziennika Zachodniego”, najbardziej popularnego wtedy w tym parametrze dziennika regionalnego w Polsce, wynosiła 8,3 tys. egzemplarzy. Pięć tytułów, określanych jako regionalne, sprzedawało w druku w 2021 r. poniżej 2 tys. egzemplarzy⁹. Wydaje się, że ten trend będzie się tylko pogłębiał w obliczu zmian rynkowych, a świadczą o tym wydarzenia z ostatnich kilkunastu miesięcy. W maju 2023 r. wydawca ukazującego się w Rzeszowie i obejmującego województwo podkarpackie dziennika „Super Nowości”, który formalnie był określany jako regionalny, zmniejszył liczbę wydań w tygodniu z 5 do 3 (poniedziałek, środa, pią-

⁵ P. Kuca, *Prasa drukowana w regionie podkarpackim. Od czasów galicyjskich po współczesność*, Rzeszów 2021, s. 259–260.

⁶ R. Filas, *Od duopolu do monopolu. Dzienniki regionalne w Polsce w XXI wieku: próba bilansu*, „Rocznik Prasoznawczy”, 2017, s. 69.

⁷ P. Kuca, *Prasa drukowana...*, s. 258.

⁸ R. Filas, *Od duopolu do monopolu...*, s. 62, A. Szynol, *Czy w Polsce wciąż potrzebna jest regionalna prasa codzienna?*, „Zeszyty Prasoznawcze”, 2017, nr 3, s. 489.

⁹ P. Kuca, *Metamorfoza regionalnego dziennikarstwa prasowego jako konsekwencja kryzysu prasy drukowanej* [w:] *Kryzys w przekazach medialnych*, red. R. Leśniczak, K. Stępiak, Warszawa 2023, s. 36.

tek)¹⁰. W 2022 r. średnia sprzedaż wydania drukowanego tego tytułu wyniosła 3 296 egzemplarzy¹¹. Końcem stycznia 2024 r. wydawca dziennika zdecydował się na likwidację wydania papierowego i przeniesienie treści do bezpłatnego serwisu internetowego¹².

E-prasa jako odpowiedź na kryzys prasy drukowanej

Malejące nakłady i wyniki sprzedaży dzienników regionalnych w wersji papierowej zmuszały wydawców prasy do poszukiwania rozwiązań zapewniających utrzymanie pozycji rynkowych. Jednym z takich działań były inwestycje dotyczące rozwoju mediów związanych z internetem i nowymi technologiami. Miały one różny charakter. W obrębie jednego wydawnictwa rozwijano portale internetowe funkcjonujące obok gazet papierowych, ale redagowane zwykle przez te same zespoły dziennikarskie, co wpływało na procesy związane z metamorfozą regionalnego dziennikarstwa prasowego¹³. Konkurencją dla regionalnej prasy drukowanej i portali www funkcjonujących w ramach wydawnictw prasowych stawały się, internetowe serwisy lokalne, które były tworzone zarówno przez profesjonalnych wydawców, jak i nieprofesjonalnych producentów, a także treści internetowe zamieszczane na witrynach internetowych lokalnej władzy, firm, organizacji społecznych¹⁴.

Zwracano także uwagę na rozwój prasy cyfrowej (e-prasy), która stanowiła odpowiednik gazet drukowanych, a wraz z rozwojem nowych technologii stała się dostępna na różnych nośnikach, zarówno komputerach, tabletach, smartfonach, jak i e-czytnikach¹⁵. Prasa elektroniczna może funkcjonować w kilku wersjach. Mogą ją stanowić gazety lub czasopisma, które istnieją tylko w postaci elektronicznej i są dostępne

¹⁰ Jk, „Super Nowości” zwalniają 25 osób. Będą wychodzić tylko trzy razy w tygodniu, Wirtualne Media, <https://www.wirtualnemedial.pl>, 22.05.2023 (5.11.2023).

¹¹ Mk, „Gazeta Pomorska” najchętniej kupowana w 2022 roku, „Polska Metropolia Warszawska” na czele e-wydań, Wirtualne Media, <https://www.wirtualnemedial.pl>, 11.02.2022 (5.11.2023).

¹² Tw, Regionalny dziennik zamyka wersję drukowaną, Wirtualne Media, <https://www.wirtualnemedial.pl>, 29.01.2024 (30.01.2024).

¹³ Zobacz szerzej: P. Kuca, *Metamorfoza regionalnego dziennikarstwa prasowego...*, s. 35–45.

¹⁴ J. Dzierżyńska-Mielczarek, *Monopol bez monopolu. Dzienniki regionalne w Polsce w XXI wieku: suplement*, [w:] *Od modernizacji do mediasfery. Meandry transformacji w komunikowaniu*, red. A. Cieślakowa, P. Płaneta, Kraków 2020, s. 157.

¹⁵ J. Bogdańska, *Między prasą a cyberprzestrzenią. Analiza porównawcza gazety i serwisu www na przykładzie „Dziennika Łódzkiego”, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Litteraria Polonica”*, 2016, nr 2, s. 149.

w internecie zarówno bezpłatnie, jak i płatnie. Do e-prasy należą także przygotowane do dystrybucji online wydania dzienników lub czasopism, które są wydawane głównie w wersji papierowej. Wersja trzecia to czasopisma, które są udostępniane płatnie online w wersji tożsamej z papierową¹⁶.

Przedmiotem zainteresowania w ramach artykułu jest ta część prasy elektronicznej, którą stanowią e-wydania, czyli elektroniczne wersje gazet drukowanych w wersji papierowej, z zachowaniem ich układu, artykułów, treści i reklam (najczęściej dystrybuowane w formacie PDF). Podstawą przeprowadzonej analizy są dane sprzedażowe Związku Kontroli Dystrybucji Prasy, dotyczące 22 dzienników klasyfikowanych jako tytuły regionalne. Okres analizy obejmuje lata 2010–2020.

E-wydania w segmencie dzienników regionalnych

Z analizy danych wynika, że e-wydania były w ofercie prawie wszystkich dzienników regionalnych. Jedynym tytułem, który nie był raportowany w tym obszarze, były „Super Nowości” wydawane w Rzeszowie (warto zauważyć, że ZKDP gromadziła dane dotyczące sprzedaży wydań papierowych tego dziennika).

Oceniając poziom sprzedaży egzemplarzowej e-wydań, należy wskazać, że w latach 2010–2020 miała ona tendencję wzrostową, ale nie była zbyt wysoka. W ciągu całej dekady najwyższy wynik średniej sprzedaży e-wydań odnotował „Dziennik Zachodni” (ponad 900 e-wydań w 2018 r.). Ogólnie sprzedaż egzemplarzowa e-wydań w poszczególnych latach oscylowała na poziomie kilkuset egzemplarzy. Warto dodać, że w segmencie dzienników regionalnych funkcjonowały także takie tytuły, których e-wydania były mniej popularne. Poziom sprzedaży wynosił w tych przypadkach kilkadziesiąt egzemplarzy („Express Ilustrowany”, „Kurier Szczeciński”), lub miał incydentalny charakter (np. „Dziennik Wschodni”).

Podobne wnioski można wysnuć, analizując łączną sprzedaż e-wydań 22 dzienników regionalnych w poszczególnych latach. Przy pewnych wahaniach tendencja ta była rosnąca. Jednak łączną sprzedaż egzemplarzową e-wydań na rynku dzienników regionalnych trudno uznać za wysoką. W badanym okresie średnio wahała się ona od 1,2 tys. egzemplarzy do 7,8 tys. egzemplarzy. Patrząc jednak bardziej szczegółowo, widać, że w latach 2010–2013 średnia dystrybucja e-wydań

¹⁶ WP, *Prasa elektroniczna* [w:] *Słownik terminologii medialnej*, red. W. Pisarek, Kraków 2006, s. 155.

21 dzienników regionalnych utrzymywała się poniżej 2 tys. egzemplarzy. W kolejnych latach nieco wzrosła, ale dla 21 tytułów oscylowała w przedziale 2,5 do 5,8 tys. wydań. Wyjątkiem był rok 2018, kiedy średni wynik przekroczył 7,8 tys. e-wydań. Szczegółowe dane są zawarte w tabeli 1.

Tabela 1. Sprzedaż egzemplarzowa e-wydań dzienników regionalnych w Polsce w latach 2010–2020

Tytuł	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Dziennik Bałtycki	10	93	245	433	442	392	519	657	616	412	332
Dziennik Łódzki	3	59	98	162	111	113	324	291	414	382	323
Dziennik Polski	41	36	94	89	72	58	67	83	214	50	2
Dziennik Wschodni	6	4	14	1	1	0	0	0	-	0	0
Dziennik Zachodni	8	113	80	175	188	168	247	470	907	608	435
Echo Dnia	2	8	8	2	419	868	878	704	646	525	281
Express Ilustrowany	0	30	25	65	53	68	65	57	137	34	1
Gazeta Codzienna „Nowiny”	1	9	21	2	73	142	129	250	360	331	368
Gazeta Krakowska	8	60	125	119	146	143	167	422	539	376	305
Gazeta Lubuska	872	171	3	2	96	215	192	241	344	254	249
Gazeta Olsztyńska / Dziennik Elbląski	0	5	9	11	7	42	74	57	276	220	133
Gazeta Pomorska	9	6	1	2	157	270	272	373	307	329	380
Gazeta Wrocławska	0	71	111	171	200	160	181	384	669	422	409
Gazeta Współczesna	249	162	2	2	45	62	45	59	136	92	99
Głos. Dziennik Pomorza	90	4	3	4	89	358	274	275	353	410	357

<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Głos Wielkopolski	17	207	177	305	301	258	333	752	764	616	523
Kurier Lubelski	84	51	35	49	29	63	70	79	403	348	316
Kurier Poranny	272	183	1	1	2	74	95	170	169	183	99
Kurier Szczeciński	22	66	46	34	31	28	27	35	22	13	5
Nowa Trybuna Opolska	127	2	163	3	76	101	171	306	326	186	197
Polska Metropolia Warszawska	1	4	13	4	5	20	5	44	219	69	221
Super Nowości	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Suma	1822	1344	1274	1636	2543	3603	4135	5709	7821	5860	5 035

Źródło: Związek Kontroli Dystrybucji Prasy.

Oprócz sprzedaży egzemplarzowej e-wydania dzienników regionalnych były dystrybuowane także w ramach prenumeraty. Aktywność tego rodzaju dotyczyła 21 dzienników (bez „Super Nowości”). Poziom sprzedaży e-wydań w ramach prenumeraty był niższy niż w sprzedaży egzemplarzowej. W analizowanym okresie średnie wyniki sprzedaży e-wydań w prenumeracie były w większości tytułów regionalnych na poziomie kilkudziesięciu egzemplarzy. Wyróżniało się na tym tle kilka dzienników, w których poziom sprzedaży e-wydań w prenumeracie przekraczał w niektórych latach 100 egzemplarzy („Dziennik Polski”, „Gazeta Lubuska”, „Polska Metropolia Warszawska”) lub więcej („Gazeta Olsztyńska / Dziennik Elbląski”).

O tym, że e-wydania dzienników regionalnych dystrybuowane w prenumeracie miały niewielkie znaczenie, świadczą zbiorcze dane za całą drugą dekadę XXI w. Analizując poszczególne lata, widać tendencję rosnącą, jeśli chodzi o popularność e-wydań dzienników regionalnych dystrybuowanych w prenumeracie, jednak wyniki sprzedaży wyrażane w liczbach nie były zbyt wysokie. W latach 2010–2015 średnia sprzedaż e-wydań w prenumeracie dla 21 dzienników regionalnych wahała się między 500 a 1000 egzemplarzy. W kolejnych latach poziom sprzedaży wzrósł, ale stosunkowo niewiele. Najwyższy wynik odnotowano w 2020 r. (średnia sprzedaż dla 21 dzienników regionalnych wyniosła 1,9 tys. egz.). Szczegółowe dane są przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2. Prenumerata e-wydań dzienników regionalnych w Polsce w latach 2010–2020

Tytuł	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Dziennik Bałtycki	37	38	35	63	64	61	54	57	62	46	62
Dziennik Łódzki	22	23	24	25	25	22	34	32	40	39	50
Dziennik Polski	72	70	91	124	104	110	127	125	150	106	129
Dziennik Wschodni	11	17	11	14	7	0	0	0	-	22	31
Dziennik Zachodni	3	4	34	48	43	35	90	51	63	68	81
Echo Dnia	17	22	22	25	32	22	27	22	21	25	19
Express Ilustrowany	0	9	12	9	11	8	11	9	10	13	11
Gazeta Codzienna „Nowiny”	12	26	19	24	25	30	175	14	11	10	8
Gazeta Krakowska	40	35	49	65	64	59	55	77	79	67	47
Gazeta Lubuska	48	52	78	119	118	69	56	48	47	48	46
Gazeta Olsztyńska / Dziennik Elbląski	0	7	15	18	21	25	35	31	461	691	759
Gazeta Pomorska	25	25	36	81	77	81	91	69	69	73	75
Gazeta Wrocławska	39	38	43	44	45	46	56	42	41	45	49
Gazeta Współczesna	15	50	45	26	26	21	14	15	18	14	10
Głos Dziennik Pomorza	39	45	39	61	72	58	51	48	46	49	55
Głos Wielkopolski	41	37	43	48	53	58	61	74	88	87	75
Kurier Lubelski	0	4	4	4	15	17	18	15	16	31	24
Kurier Poranny	23	38	30	34	34	21	21	24	34	24	58

<i>l</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Kurier Szczeciński	18	19	23	22	27	30	35	62	66	75	135
Nowa Trybuna Opolska	27	33	34	57	53	86	72	45	40	38	27
Polska Metropolia Warszawska	39	36	35	47	37	63	68	108	129	144	173
Super Nowości	0	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-
Suma	528	628	722	958	953	922	1151	968	1491	1715	1 924

Źródło: Związek Kontroli Dystrybucji Prasy.

Łączną sprzedaż e-wydań (sprzedaż egzemplarzowa i prenumerata) w segmencie dzienników regionalnych w Polsce w latach 2010–2020 przedstawiono w tabeli 3. Wynika z niej, że sprzedaż tego produktu, przy pewnych wahaniach, miała tendencję zwykłą, jednak nie stanowiła ona o sile regionalnych dzienników wydawanych w Polsce. Łączna sprzedaż e-wydań dla 22 dzienników regionalnych była na poziomie kilku tysięcy egzemplarzy. Najniższy wynik odnotowano w latach 2011 i 2012 – łączna sprzedaż poniżej 2 tys. egzemplarzy. W kolejnych latach popularność e-wydań stopniowo rosła. W roku 2016 łączna sprzedaż dla wszystkich dzienników przekroczyła 5,2 tys. egzemplarzy, w kolejnym roku sprzedaż przekroczyła barierę 6 tys. egzemplarzy. Najwyższy wynik w drugiej dekadzie XXI w. odnotowano w 2018 r. Łączna, średnia sprzedaż e-wydań 22 tytułów przekroczyła 9,3 tys. egzemplarzy.

Tabela 3. Łączna sprzedaż e-wydań dzienników regionalnych w Polsce w latach 2010–2020

Tytuł	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>l</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Dziennik Bałtycki	47	131	280	496	506	453	573	714	678	458	394
Dziennik Łódzki	25	82	122	187	136	135	358	323	454	421	373
Dziennik Polski	113	106	185	213	176	168	194	208	364	156	131
Dziennik Wschodni	17	21	25	15	8	0	0	0	0	22	31
Dziennik Zachodni	11	117	114	223	231	203	337	521	970	676	516
Echo Dnia	19	30	30	27	451	890	905	726	667	550	300

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Express Ilustrowany	0	39	37	74	64	76	76	66	147	47	12
Gazeta Codzienna „Nowiny”	13	35	40	26	98	172	304	264	371	341	376
Gazeta Krakowska	48	95	174	184	210	202	222	499	618	443	352
Gazeta Lubuska	920	223	81	121	214	284	248	289	391	302	295
Gazeta Olsztyńska / Dziennik Elbląski	0	12	24	29	28	67	109	88	737	911	892
Gazeta Pomorska	34	31	37	83	234	351	363	442	376	402	455
Gazeta Wrocławska	39	109	154	215	245	206	237	426	710	467	458
Gazeta Współczesna	264	212	47	28	71	83	59	74	154	106	109
Głos. Dziennik Pomorza	129	49	42	65	161	416	325	323	399	459	412
Głos Wielkopolski	58	244	220	353	354	316	394	826	852	703	598
Kurier Lubelski	84	55	39	53	44	80	88	94	419	379	340
Kurier Poranny	295	221	31	35	36	95	116	194	203	207	157
Kurier Szczeciński	40	85	69	56	58	58	62	97	88	88	140
Nowa Trybuna Opolska	154	35	197	60	129	187	243	351	366	224	224
Polska Metropolia Warszawska	40	40	48	51	42	83	73	152	348	213	394
Super Nowości	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Suma	2350	1972	1996	2594	3496	4525	5286	6677	9312	7575	6959

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Związku Kontrolni Dystrybucji Prasy.

Jak pokazują dane, popularność e-wydań dzienników regionalnych w Polsce mierzona w liczbach sprzedanych egzemplarzy rosła w ciągu drugiej dekady XX w. Jednak warto popatrzeć na te wyniki w kontekście pozycji rynkowej całego segmentu prasy regionalnej. Taka analiza pro-

wadzi do wniosku, że e-wydania nie miały istotnego wpływu na utrzymanie pozycji dzienników regionalnych.

Zgodnie z danymi ZKDP w 2010 r. łączna sprzedaż egzemplarzowa wydań drukowanych 22 dzienników regionalnych wynosiła średnio 505,9 tys. egzemplarzy. Łączna sprzedaż e-wydań dla tej grupy tytułów na poziomie 2,3 tys. egzemplarzy stanowiła tylko 0,46% sprzedaży wydań papierowych. Analizując rynek dzienników regionalnych w Polsce dziesięć lat później, widać, że sprzedaż egzemplarzowa wydań papierowych spadła o ponad 397 tys. egz. W roku 2020 r. łączna sprzedaż egzemplarzowa wydań drukowanych 22 dzienników ukazujących się w regionach wyniosła średnio 108,2 tys. egz. W tym samym roku średnia sprzedaż e-wydań łącznie dla 22 dzienników regionalnych wyniosła prawie 7 tys. egz. Stanowiło to 6,4% sprzedaży tych dzienników w wersji drukowanej.

Zakończenie

Podsumowując przeprowadzoną analizę, warto wskazać na kilka elementów. E-wydania były elementem, który poszerzał zakres oferowanych produktów przez wydawców prasy regionalnej. Były one oferowane czytelnikom w różny sposób. Funkcjonowały jako samodzielny produkt wydawniczy, ale także jako część szerszych pakietów dostępnych dla czytelników w internecie. W drugim wariantcie, w ramach wykupionego abonamentu, czytelnik otrzymywał np. wersję dziennika w formacie pdf, a także dostęp do materiałów zamieszczanych w serwisie internetowym tytułu prasowego lub dostęp do treści multimedialnych przygotowywanych tylko do serwisu internetowego. Analizując dane, trzeba jednak zauważyć, że w drugiej dekadzie XXI w. e-wydania dzienników regionalnych w Polsce nie rekompensowały bardzo dużego spadku znaczenia prasy regionalnej w wersji drukowanej. Ponieważ negatywne tendencje na rynku prasy regionalnej w Polsce, wydawanej w wersji papierowej, utrzymały się w kolejnych latach, znaczenie prasy cyfrowej, w tym e-wydań, dla tego segmentu prasy otwiera drogę do dalszych badań i analiz.

Bibliografia

- Bogdańska J., *Między prasą a cyberprzestrzenią. Analiza porównawcza gazety i serwisu www na przykładzie „Dziennika Łódzkiego”*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Litteraria Polonica”, 2016, nr 2.
- Chorążki W., *Polskie media lokalne i sublokalne 1989–1999*, „Zeszyty Prasoznawcze”, 1999, nr 1–2.

- Dziewkan-Lanucha A., *Polscy wydawcy prasowi wobec kryzysu dzienników drukowanych. Opis strategii przetrwania*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna”, 2014, nr 4.
- Dzierżyńska-Mielczarek J., *Monopol bez monopolu. Dzienniki regionalne w Polsce w XXI wieku: suplement [w:] Od modernizacji do mediosfery. Meandry transformacji w komunikowaniu*, red. A. Cieślakowa, P. Płaneta, Kraków 2020.
- Filas R., *Co się stało z prasą drukowaną w Polsce? Bilans ostatniej dekady (2010–2019)*, „Naukowy Przegląd Dziennikarski”, 2020, nr 4.
- Filas R., *Od duopolu do monopolu. Dzienniki regionalne w Polsce w XXI wieku: próba bilansu*, „Rocznik Prasoznawczy”, 2017.
- Jk, „Super Nowości” *zwalniają 25 osób. Będą wychodzić tylko trzy razy w tygodniu*, Wirtualne Media, <https://www.wirtualnemedial.pl>, 22.05.2023 (5.11.2023).
- Kuca P., *Metamorfoza regionalnego dziennikarstwa prasowego jako konsekwencja kryzysu prasy drukowanej [w:] Kryzys w przekazach medialnych*, red. R. Leśniczak, K. Stępiak, Warszawa 2023.
- Kuca P., *Prasa drukowana w regionie podkarpackim. Od czasów galicyjskich po współczesność*, Rzeszów 2021.
- Mk, „Gazeta Pomorska” *najchętniej kupowana w 2022 roku*, „Polska Metropolia Warszawska” *na czele e-wydań*, Wirtualne Media, <https://www.wirtualnemedial.pl>, 11.02.2022 (5.11.2023).
- Szynol A., *Czy w Polsce wciąż potrzebna jest regionalna prasa codzienna?*, „Zeszyty Prasoznawcze”, 2017, nr 3.
- Tw, *Regionalny dziennik zamyka wersję drukowaną*, Wirtualne Media, <https://www.wirtualnemedial.pl>, 29.01.2024 (30.01.2024).
- WP, *Prasa elektroniczna [w:] Słownik terminologii medialnej*, red. W. Pisarek, Kraków 2006.
- Zielińska U., *Związek Kontroli Dystrybucji Prasy przestanie istnieć*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 17.12.2020 (28.07.2023).

E-editions as a failed recipe for the crisis of regional press in Poland in the second decade of the 21st century

Abstract

In the second decade of the 21st century, there was a significant decline in the importance of the printed press, that could be observed on the regional media market in Poland/Polish regional media market. The crisis expressed itself by: decreasing importance and very high drops in sales of regional dailies. In the years 2010–2020, the average decline in sales copy of printed editions of regional dailies in Poland exceeded to 78%. One of the ways to limit the effects of the decreasing importance of the printed press was an investment in the development of e-press. However, based on sales data, there could be a conclusion that the development of electronic releases of regional dailies expanded the offer of regional press publishers, but it did not make an impact on the importance of regional dailies and did not compensate the declines in sales of printed editions.

Keywords: regional press, regional dailies, press crisis, e-press

Aleksandra Kuczyńska-Zonik*

NATIONAL MINORITIES IN THE BALTIC STATES AS A SOCIETAL SECURITY CATEGORY

Abstract

In this paper the main focus will be paid to national minorities being included into the Baltic states' societal security concept. Following Russia's full-scale invasion against Ukraine Lithuania, Latvia and Estonia have updated their national policies to enhance their sovereignty and territorial integrity as well as national identity and social resilience to hybrid threats. Those activities resulted from particular societal security perspective based on cultural identities of a nation or an ability of a society to function and develop. The paper presents how Lithuania, Latvia and Estonia define the national minorities in societal security context. From the methodological perspective it is a comparative study of the three countries with an aim to unveil different directions, models and approaches to a societal security category. The key finding is that Lithuania and Latvia based their social security approach on national symbols, values and sovereignty, while Estonian concept of societal resilience takes its roots in trust in state institutions, security of critical infrastructure as well as protection of lives and health of citizens in crisis situation. As a result the states may apply different instruments regarding national minorities to build social adaptability to risks and challenges.

Keywords: national minorities, Baltic states, societal security

Introduction

For several years Russia has claimed the Baltic states as its sphere of “privileged interest”¹ and has been using non-military instruments to delegitimize the sovereignty of the Baltic states and to generate division and promote misunderstandings among the multiethnic societies². While

* Katolicki Uniwersytet Lubelski, e-mail: aleksandra.kuczynska-zonik@kul.pl, ORCID: 0000-0002-5672-9613.

¹ D. Auers, *Comparative Politics and Government of the Baltic states Estonia, Latvia and Lithuania in the 21st Century*, New York 2015.

² A. Kuczyńska-Zonik, *Antidiplomacy in the Russia's Minority Policy towards the Baltic States*, „Baltic Journal of Political Science”, 2016, no. 5, pp. 89-104.

external pressure forced the Baltic states to implement an even more active defence policy, pillars of their societal security strategies stayed unchanged. For example, the issue of material and social well-being has still been very important for Lithuania, Latvia and Estonia, thus rising prices of gas, fuel and electricity, supply disruptions, as well as the long-term consequences of the COVID-19 pandemics including high mortality have forced the Baltic states authorities to more decisive actions and strategies. Moreover, due to specific national policies and the politicization of ethnic issues, the representatives of national minorities and ethnic groups have been remaining significant factor in their societal security concept. Particularly Russian-speaking minorities in Latvia and Estonia, but paradoxically – Polish national minority in Lithuania as well – have often been perceived through the prism of nostalgia for the USSR and the support for the Kremlin's authorities. They have faced accusations of being disloyal to the national governments as well. Thus, they have frequently been securitized by the Baltic states' authorities³. In Latvia, it was indicated that there is a risk of escalation of ethnic tensions due to growing dissatisfaction with the current economic and political situation of the country, as well as inspired by Russia. It was also claimed that the Russia's aggressiveness in East-Central Europe has had a strong impact on Latvian society, highlighting the divergence in value systems, opinions, political views and historical memory between ethnic Latvians and Russian-speaking minorities. Finally, it was mentioned that cultural attachment to Russia and pro-Kremlin political preferences may constitute challenge for social integration in the country. Therefore, the problem of interethnic tensions in the societies has got existential character in the Baltic states' security debate⁴. But why have national minorities been perceived in such way?

This paper seeks to answer this question. The main focus is paid to national minorities being included into the Baltic states' societal security concept. It is claim here that while the Baltic states similarly perceive national minorities as a challenge for their social stability, they represent various versions of the societal security concept based on either national symbols, values and sovereignty, or the concept of societal resilience. They may be defined as 'national' and 'institutional' societal security

³ E. Kaukas, *Analysis of Securitization of the Baltic States in the Rhetoric of Russian Foreign Minister Sergey Lavrov*, "Lithuanian Annual Strategic Review", 2019, vol. 17, pp. 211-229; S.D. Fernandes, D. Correia, *(Re)securitisation in Europe: the Baltic States and Russia*, "Debater a Europa", 2018, vol. 18, pp. 103-129.

⁴ G.P. Herd, J. Löfgren, 'Societal Security', *the Baltic States and EU Integration*, "Cooperation and Conflict", 2001, vol. 36, no. 3, pp. 273–296.

approach. Thus, the states may apply different instruments regarding national minorities to build social adaptability to risks and challenges. The paper begins with theoretical framework where national minorities in the Baltic states are characterised and different approaches to societal security are presented. Then it moves on to exemplify how Lithuania, Latvia and Estonia define the national minorities in societal security context. Finally, it comes to conclusions that while the Baltic states have been vulnerable to Russia's influence due to the national minorities, their approaches to societal security are divergent. From the methodological perspective it is comparative study of the three countries with an aim to unveil different directions, models and approaches to societal security category.

National minorities as societal security issue

Based on the 2021 results of the general population and housing census of the Republic of Lithuania, 2.810 million people lived in Lithuania of which 432 thousand are representatives of national minorities. The largest communities are Poles (6.5%) and Russians (5%). Lithuania was the first country of the Central and East European region to adopt a specific law on national minorities in 1989. Until 2010 the Law on National Minorities regulated all the fundamental rights, such as the right to culture and education in the minority language, freedom of belief, and in areas inhabited by persons belonging to minorities and others⁵. Currently they are the Constitution of the Republic of Lithuania (Article no. 37 and 45) as well as other regulations such as the Republic of Lithuania Law on Associations and the Republic of Lithuania Law on Charity and Sponsorship, the Laws on Citizenship, on the State Language, on Education, on Provision of Information to the Public, on Religious Communities and Associations, on Political Parties and Political Organisations, on the Fundamentals of Protection of the Rights of the Child that regulate the rights of people belonging to national minorities. Lithuania has ratified the key international agreements regulating the rights of national minorities including the agreements of the United Na-

⁵ J.J. Błaszczak, *The implementation of commitments regarding the Polish minority in Lithuania in the Council of Europe's system*, "Border and Regional Studies", 2020, vol. 8, no. 3, pp. 95–109; E. Kuzborska-Pacha, J. Apolevič, *Legal Protection of National Minorities in Lithuania, Latvia, Estonia and Poland: Current Issues*, [in:] *Legal Protection of Vulnerable Groups in Lithuania, Latvia, Estonia and Poland. European Union and its Neighbours in a Globalized World*, eds, Springer 2022, vol. 8.

tions and the conventions of the Council of Europe. The most significant one – the Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCPNM) was signed by Lithuania in 1995 and ratified in 2000. Despite abovementioned, Lithuania has been frequently criticised for the absence of a valid Law on Ethnic Minorities, the minority-related legislation being split between various legal acts, being thus less consolidated and quite restrictive towards the use of minority languages⁶.

Latvia has more complex demographic structure than Lithuania. In 2023 of the 1.9 million inhabitants, 62% are ethnic Latvians and 38% are from different ethnic minorities: Russian-speakers making up 30% of the whole population including Russians (24%), Belarusians (3%) and Ukrainians (3%). Given the multi-ethnic and multicultural character of Latvian society, the establishment of a cohesive society and a reliable civic nation raises enormous challenges⁷. Article no. 114 of the Constitution of the Republic of Latvia (*Satversme*) states that minorities have the right to maintain and develop their language and their ethnic and cultural identity. In 1991 the Latvian Republic passed a law guaranteeing the right to cultural autonomy and cultural self-government for all nationalities and ethnic groups, providing that state institutions should promote the creation of material conditions for the development of the education, language and culture of national and ethnic groups residing in Latvia through allocating funds from the national budget for such purposes. The term of “national minorities” is defined precisely in the Latvian Act approving the FCPNM (2005), where they are citizens of Latvia who differ from Latvians in terms of culture, religion or language, have traditionally lived in Latvia for generations and consider themselves members of the Latvian state and society. This definition, however, excludes persons who are not citizens of Latvia but permanently and legally reside in the territory of the country (Russian citizens), or so called “the Soviet migrants” and their descendants, who had not Latvian citizenship before 1940.

In Estonia, according to the 2021 census, Russians (24%) are the largest ethnic group in Estonia, followed by Ukrainians (2%), Belarusians (1%), and Finns (>1%). The National Minorities Cultural Autonomy

⁶ For example: M. Wołłejko, *Sytuacja mniejszości polskiej na Litwie a relacje polsko-litewskie*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2011, vol. 17, no. 1, pp. 99-114; E. Kluczborska, *Sytuacja prawna mniejszości narodowych na Litwie*, Warszawa 2013; M. Barwiński, K. Leśniewska, *Sytuacja mniejszości narodowych w Polsce i na Litwie – studium porównawcze*, „Przegląd Geograficzny”, 2014, vol. 86, no. 4, pp. 499-524.

⁷ Ł. Makowski, *Specyfika problem mniejszości narodowych na Łotwie*, „Chorzowskie Studia Polityczne”, 2015, vol. 10, pp. 295-315.

Act, 1993, defines representatives of national minority as Estonian citizens who reside in the territory of Estonia, have long-term, sound and permanent ties with Estonia, differ from Estonians by their ethnic belonging, cultural characteristics, religion or language, as well as are led by their wish to collectively maintain their cultural customs, religion or language which are the basis for their common identity (Article no. 1). The Act guarantees national minorities the right to maintain their ethnic belonging, cultural customs, mother tongue and religion. The limitation of this regulation is that the Act explicitly mentions (ethnic) Russians, Germans, Swedes, and Jews as minorities, and a cultural autonomy can be founded by any other group as well, if it meets the above-mentioned criteria and includes at least 3,000 Estonian citizens⁸. Furthermore, the rights of national minorities are protected by law and international treaties. The Estonian Constitution provides that “Everyone has the right to preserve his or her ethnic identity” (Article no. 49) and “National minorities have the right, in the interests of their national culture, to establish self-governing agencies under conditions and pursuant to a procedure provided by a law on cultural autonomy for national minorities” (Article no. 50). Estonia has acceded to the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and other international agreements protecting the rights of national minorities. Estonia has also ratified the FCPNM.

The particular situation of national minorities in Latvia and Estonia stems from the legal category of “non-citizens” (*nepilsoņi* in Latvian), or of “undetermined citizenship” (*kodakondsuseta isik* in Estonian). This category refers to persons – former citizens of the USSR – who after regaining the independence by the Baltic states in 1991, were deprived of citizenship of Latvia and Estonia⁹. Non-citizens in Latvia enjoy protection under the law, as do people with undetermined citizenship in Estonia. They may become members of civil organizations and they have the right to visa-free travel within the EU. Despite these guarantees, the political and economic rights of non-citizens or those with undetermined citizenship are restricted. They cannot vote in national election (in Estonia they can vote in municipal elections), they lack protection under national minority legislation, they cannot work in the civil service, as state officials, judges, lawyers, police officers or soldiers, and their access to technical professions is restricted.

⁸ M. Lagerspetz, *Cultural Autonomy Of National Minorities In Estonia: The Erosion Of A Promise*, “Journal of Baltic Studies”, 2014, vol. 45, no. 4, pp. 457–475.

⁹ J. Croft, *Non-Citizens in Estonia and Latvia: Time for Change in Changing Times?*, “OSCE Yearbook 2015”, 2016, pp. 181–195.

National minorities are a traditional part of the Baltic society and the right to their own cultural preservation and development is guaranteed by the Baltic authorities. Thus, from theoretical point of view national minority issue can be explored in the context of “societal security” which, according to Burry Buzan is a category referring to social identity, the self-conception of communities and individuals identifying themselves as members of a community¹⁰. It differs from “social security” which is usually correlated with “welfare security” and an opposition to threats of social nature triggered by illiteracy, discrimination, illnesses, poverty, crime, drugs or terrorism”¹¹. Societal security, which is sometimes called “societal safety” or “societal safety and security”¹² may be differently defined. Majority of the concepts include ideas of preserving society and creating the most favourable conditions for its development, to allow its identity, to strengthen constantly and its resilience to emerging threats to grow. This type correlates with the notion proposed by the Copenhagen School of security studies as “the ability of a society to persist in its essential character under changing conditions and possible or actual threats”¹³. It has a nation-oriented variant meaning security of cultural identities. It covers sustainable and acceptable conditions for evolution of nation embodied with traditional patterns of language, culture, religious and ethnic identity as well as customs. In that sense societal security is about nations, minority and ethnic groups, and is conceived in nation-building terms. A second type of the concept emerged in Swedish and Norwegian academia and practice, and focuses on society’s well-being as well as collective societal trust in political order and state’s capacity to provide personal and financial security to its general public. It refers to the ability of a society to

¹⁰ T. Theiler, *Societal security and social psychology*, “Review of International Studies”, 2003, vol. 29, no. 2, pp. 249-268.

¹¹ M. Leszczyński, *The role of municipal government in forming social security*, “Polityka i Społeczeństwo” 2023, vol. 21, no. 3, pp. 166–178.

¹² Pursiainen, Abdel-Fattah and Staupé-Delgado give other similar concepts such as civil defence, civil protection, civil security, crisis management, disaster risk management, disaster risk reduction, emergency management, homeland security, human security, internal security, resilience management, risk governance, risk management, safety and security management, and soft security, C.H. Pursiainen, D. Abdel-Fattah, R. Staupé-Delgado, *Higher Education and the Changing Situation of Societal Security in the Baltic Sea Region*, “Journal on Baltic Security”, 2022, vol. 8, no. 2, pp. 83-129.

¹³ O. Waever, *Societal Security: The Concept*, [in:] *Identity, Migration, and the New Security Order in Europe*, eds O. Waever [et al.], London 1993, pp. 17-40.

function, to maintain critical infrastructures, to protect the life and health of the citizens, and to meet the citizens' basic requirements in a variety of stress situations¹⁴.

Lithuania – preservation of democratic values and sovereignty

The Baltic states represent various versions of the societal security concept. In Lithuania, on the one hand, societal security is a part of a more general security problem. The public debate focuses on more widely understood societal security issues such as depopulation, vast emigration, societal exclusion or hostile propaganda. On the other hand, societal security has no adequate translation conveying the essence of the concept into the Lithuanian language¹⁵. It is translated as *social security* defying accessibility to the state welfare policy, inequality, underdevelopment and other socioeconomic issues, or as *public security* which includes protection against crime and police activity. Relative misunderstanding of the concept of societal security is related to the fact that Lithuanian specific conception of the relationship between the society and the state has been established. As a result of incorporation the Baltic states into the Soviet Union, for 50 years the special attitude towards the state was formed, when the society was forced to survive without having a state. In Lithuania, the state itself, independence and sovereignty became the most securitized object of the security policy. That is why all political decision and strategies – the societal security concept as well – were primarily determined by the top priority – the strengthening of the independence of the state.

In practice, the main societal security issues include: demographic crisis, social and regional exclusion, information threats. The changing of the security environment and the new challenges – Russian aggression against Ukraine – have influenced the idea of security and the societal security concept only slightly. Looking at the documents from the perspective of social security, Russia remains an existential threat to Lithuanian sovereignty and social capacities. In that sense the relation between the state and society remains unchanged. Moreover, Belarus both publicly and via informal channels has threatened the well-being of Lithuanian

¹⁴ M. Rhinard, *Societal security in theory and practice*, [in:] *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*, eds S. Larsson, M. Rhinard, Routledge 2020, pp. 22-42.

¹⁵ G. Vitkus, *Societal Security in Lithuania: What's so different about it?*, [in:] *Societal Security in the Baltic Sea Region*, eds M. Aatola [et al.], Riga 2018, pp. 143-161.

citizens and the security of Lithuanian goods transited via Belarus. There have also been threats of an increased flow of illegal migration as well as tobacco and drug smuggling to Lithuania¹⁶. At the same time there are no signals to claim that problems of societal security in Lithuania are becoming equivalent in terms of significance to the state security problems. An equivalent term used in the public discussion – *the resilience of society* – is primarily perceived as its readiness for defence of the state while threats to societal security are considered not as a challenge of primary importance but as an action which might weaken society as a resource of a state security.

Latvia – protection of the nation

Similarly, in Latvia, we can indicate two approaches to societal security idea. Firstly, it denotes public security (border controls, police operations etc.) or social security. For example, according to the State Defence Concept, 2016, security challenges are posed by the consequences of economic crisis which can be felt in the society. Moreover, social inequality as well as a decreasing number of inhabitants increase Latvia's vulnerability to internal and external threats¹⁷. The foundation of the second approach to the concept of societal security lies in the meaning of Latvian nation-state, a state created for protecting the interests of the nation (society). As a result Žaneta Ozoliņa proposed the term of “identity security”¹⁸ to indicate the identity questions that are being put in danger. However, in the public discussion “Latvian” means ethnicity, not civil identity. They were Latvian Security Strategy 2011 and 2015 which included Latvian language and official view of the Latvian history as the state language as elements unifying the society. Additionally in 2014 the new preambular to the Latvian Constitution was developed where the strong link between the Latvian nation and the Latvian state was underlined with the special position of the Latvian language¹⁹. Ethnic nation-oriented security narrative has been determined by the process of Sovietization and the way in which migration and horizontal

¹⁶ *National Threat Assessment 2022*, Vilnius 2022, p. 28.

¹⁷ D. Potjomkina, E. Vizgunova, *Societal Security in Latvia: New Wine in Old Bottles?*, [in:] *Societal Security...*, pp. 118-142.

¹⁸ Ž. Ozoliņa, *Societal Security: Conceptual Framework*, [in:] *Societal Security: Inclusion–Exclusion Dilemma. A portrait of the Russian-speaking community*, ed. Ž. Ozoliņa, Zinātnie Publishers 2016, p. 22.

¹⁹ D. Potjomkina, E. Vizgunova, *op.cit.*, pp. 121-122.

and vertical competition created tensions and stresses between Russian-speaking minority and ethnic Latvians²⁰. As a result, interethnic relations have been considered to be the main societal security issue by the majority of Latvian policy makers as well as the general public.

Main societal issues focus on the external dimension of threats as threats to state boundaries are at once threats to societal boundaries and thus constitute potential identity threats²¹. They include inter-ethnic tensions and media and information security created by Russia's interference and its ability to use media in order to influence social conflicts and undetermined Latvia's statehood and security of Latvian nation. Thus, Latvian politicians came up with the idea of establishing state-funded Russian language TV channel for the three Baltic states in order to provide important information and promote democratic values and social cohesion. The idea was created in 2014 and supported by the Latvian Prime Minister and officials but finally no decision was made. Moreover, the societal security debate contains the issue of economic disparities between the ethnic groups as Russian-speaking minority is characterised by relatively high level of unemployment and risk of social exclusion. They are more likely than Latvians to participate in the shadow economy as well²². Finally, environmental challenges, regional disparities, access to medical care are not still recognized or even ignored as societal security issues.

Estonia – societal resilience

Both Lithuania and Latvia security discourse underlines the threats from outside to societal security. This in fact brings closer the meaning of societal security to idea proposed by Barry Buzan. In contrast, Estonia applied different approach. While the term of societal security has not taken its roots in Estonia's public discussion nor been defined in its legislation²³, the similar concept – society's *resilience* is used in the documents adopted by parliament. Tomas Jermalavičius and Merle Parmak link the term of resilience with preparedness to disasters or adapta-

²⁰ G.P. Herd, J. Löfgren, *op. cit.*

²¹ T. Theiler, *Societal security and social psychology*, "Review of International Studies" 2003, vol. 29, no. 2, pp. 249-268.

²² A. Kuczyńska-Zonik, *Nierówności i problem wykluczenia społecznego w państwach bałtyckich*, „Władza Sądzenia”, 2021, no. 20, pp. 130-143.

²³ I. Juurvee, *Estonia's approach to societal security*, [in:] *Societal Security...*, pp. 100-117.

tion after a disturbance²⁴. This perspective allows us to analyse this approach in the context of Swedish and Norwegian concept of societal security as an activity to accumulate necessary resources and an ability to take action then the disturbance occurs. In this sense, societal resilience means development, reservation, protection of common values associated with social cohesion and the sense of security as well as building trust among the society, nation's self-confidence and the will to defend²⁵. Among the main societal issues that may affect stability of the state they are regional development, societal inequality, poverty, poorly adapted segments of society as well as manifestations of intolerance.

National minorities are not indicated explicitly in the societal resilience concept in Estonia because it provides a whole-of-government approach rooted in Estonia's national security and defence policies. Although resilience of the community is based on integration and "a social network whereby people interact with one another in some way"²⁶. Thus, the concept indicates the necessity of "interacting people who share certain values, norms, principles, interests, needs, myths and history". Moreover, due to the importance of the non-governmental sector (NGOs, the media, educational organisations, local communities, private enterprises) in enhancing societal resilience, this concept also extends well beyond the government.

Conclusions

The aim of this paper is to deal with the problem of national minorities in the Baltic states as a societal security category. It is stated that the national minorities have been perceived as threat to state security and have been under the continuous process of securitization. In fact, they have partially been excluding from the core of the society. The paper seeks to find the roots of such approach.

In traditional security perspective the current geopolitical situation caused by the aggressive Russia's policy against Ukraine as well as close Russia-Belarus military cooperation have influenced the sense of security in Lithuania, Latvia and Estonia²⁷. The Baltic states perceive their

²⁴ T. Jermalavičius, M. Parmak, *Towards a resilient society, or why Estonia does not need 'psychological defence*, Tallinn 2012.

²⁵ *Eesti julgeolekupoliitika alused*, 2010, Estonian Parliament, <https://www.riigiteataja.ee> (01.03.2023).

²⁶ T. Jermalavičius, M. Parmak, *op.cit.*, p. 5.

²⁷ See more: S. Antony, *A Glimpse of Baltic States over the Russia-Ukraine War*, "Bulletin of "Carol I" National Defence University", 2024, vol. 12, no. 4, pp. 189–207; A. Banka, *The Baltic Predicament in the Shadow of Russia's War in Ukraine*, "Or-

security in relation to the stability in East-Central Europe, therefore they have supported Ukraine, Georgia and Moldova politically, organizationally and financially, as well as they have raised the issue of the Eastern European states' sovereignty and integrity on the NATO, the EU, the OSCE and the UN agendas. The Baltic states have also updated their national policies in the context of full-scale Russian-Ukrainian war including defence policy, historical policy, media and information as well as culture and education in order to increase the awareness of society and resistance to hybrid threats²⁸. National minorities have been a significant issue in the security concept as well.

The results of this study reveal several differences regarding the structure, size and national minority legal environment among the Baltic states. Moreover, regarding societal security approach, the research shows that there are some distinctions between Lithuania, Latvia and Estonia in terms of what social values should be secure overall – the disputes over the meaning of society and its attribute. While Lithuania securitizes its sovereignty and independence at most, Latvian notion of societal security is based on national culture and democratic values. Both of them can be defined as 'national societal security approach'. In turn, Estonia stresses society' will to self-defense and resilience by increasing trust in state institutions, ensuring the security of critical infrastructure, protecting the lives and health of citizens and meeting their basic needs in crisis situations. Thus, Estonia's model is characterized by 'institutional societal security approach'. In fact, the states may apply different instruments regarding national minorities to build social adaptability to risks and challenges. Nevertheless, national minority issue is a significant figure in societal security concept in three Baltic states. Till now, the countries are facing societal threats. Any crisis situations may be exploited by radical social movements and populist political parties that will try to arouse social divisions among the societies. It may deepen citizens' distrust toward the authorities as well.

bis", 2023, vol. 67, no. 3, pp. 370–388; N. Klumbytė, *Lithuania at the Frontier of the War in Ukraine*, "Current History", 2022, vol. 121, no. 837, pp. 264-270; V. Veebel, I. Ploom, *Estonian Fears, Hopes, and Efforts—Russian War Against Ukraine*, [in:] *Polarization, Shifting Borders and Liquid Governance*, eds A. Mihr, C. Pierobon, Springer 2024.

²⁸ D. Budrytė, 'A Decolonising Moment of Sorts': *The Baltic States' Vicarious Identification with Ukraine and Related Domestic and Foreign Policy Developments*, "Central European Journal of International and Security Studies", 2023, vol. 17, no. 4, pp. 82–105.

Bibliography

- Antony S., *A Glimpse of Baltic States over the Russia-Ukraine War*, "Bulletin of "Carol I" National Defence University", 2024, vol. 12, no. 4.
- Auers D., *Comparative Politics and Government of the Baltic states Estonia, Latvia and Lithuania in the 21st Century*, New York 2015.
- Banka A., *The Baltic Predicament in the Shadow of Russia's War in Ukraine*, "Orbis", 2023, vol. 67, no. 3.
- Barwiński M., Leśniewska K., *Sytuacja mniejszości narodowych w Polsce i na Litwie – studium porównawcze*, „Przegląd Geograficzny”, 2014, vol. 86, no. 4.
- Błaszczak J.J., *The implementation of commitments regarding the Polish minority in Lithuania in the Council of Europe's system*, "Border and Regional Studies", 2020, vol. 8, no. 3, <https://doi.org/10.25167/brs2130>.
- Croft J., *Non-Citizens in Estonia and Latvia: Time for Change in Changing Times?*, "OSCE Yearbook 2015", 2016.
- Eesti julgeolekupoliitika alused*, Estonian Parliament., <https://www.riigiteataja.ee> (1.02.2024).
- Fernandes S.D., Correia D., *(Re)securitisation in Europe: the Baltic States and Russia*, "Debater a Europa", 2018, vol. 18.
- Herd G.P., Löfgren J., *'Societal Security'. The Baltic States And Eu Integration*, "Cooperation And Conflict", 2001, vol. 36, no. 3, <https://doi.org/10.1177/00108360121962425>.
- Jermalavičius T., Parmak M., *Towards a resilient society, or why Estonia does not need 'psychological defence*, Tallinn 2012.
- Kaukas E., *Analysis of Securitization of the Baltic States in the Rhetoric of Russian Foreign Minister Sergey Lavrov*, "Lithuanian Annual Strategic Review", 2019, vol. 17.
- Kluczborska E., *Sytuacja prawna mniejszości narodowych na Litwie*, Warszawa 2013.
- Klumbytė N., *Lithuania at the Frontier of the War in Ukraine*, "Current History", 2022, vol. 121, no. 837.
- Kuczyńska-Zonik A., *Antidiplomacy in the Russia's Minority Policy towards the Baltic States*, „Baltic Journal of Political Science”, 2016, no. 5.
- Kuczyńska-Zonik A., *Nierówności i problem wykluczenia społecznego w państwach bałtyckich*, „Władza Sądzenia”, 2021, no. 20.
- Kuzborska-Pacha E., Apolevič J., *Legal Protection of National Minorities in Lithuania, Latvia, Estonia and Poland: Current Issues*, [in:] *Legal Protection of Vulnerable Groups in Lithuania, Latvia, Estonia and Poland. European Union and its Neighbours in a Globalized World*, eds. A. Limantė, D. Pūraitė-Andrikienė, Springer 2022, vol. 8.
- Lagerspetz M., *Cultural Autonomy Of National Minorities In Estonia: The Erosion Of A Promise*, "Journal of Baltic Studies", 2014, vol. 45, no. 4.
- Leszczyński M., *The role of municipal government in forming social security*, "Polityka i Społeczeństwo", 2023, vol. 21, no. 3, <https://doi.org/10.15584/polispol.2023.3.11>.
- Makowski Ł., *Specyfika problem mniejszości narodowych na Łotwie*, „Chorzowskie Studia Polityczne”, 2015, vol. 10.
- National Threat Assessment 2022*, Vilnius 2022.
- Ozoliņa Ž., *Societal Security: Conceptual Framework*, [in:] *Societal Security: Inclusion–Exclusion Dilemma. A portrait of the Russian-speaking community*, ed. Ž. Ozoliņa, Zinātnie Publishers 2016.

- Pursiainen C.H., Abdel-Fattah D., Staube-Delgado R., *Higher Education and the Changing Situation of Societal Security in the Baltic Sea Region*, "Journal on Baltic Security", 2022, vol. 8, no. 2. DOI 10.57767/jobs_2022_0015 (23.2.2024).
- Rhinard M., *Societal security in theory and practice*, [in:] *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence*, eds S. Larsson, M. Rhinard, Routledge 2020, <https://doi.org/10.4324/9781003045533>.
- Theiler T., *Societal security and social psychology*, "Review of International Studies", 2003, vol. 29, no. 2, <https://doi.org/10.1017/S0260210503002493>.
- Veebel V., Ploom I., *Estonian Fears, Hopes, and Efforts—Russian War Against Ukraine*, [in:] *Polarization, Shifting Borders and Liquid Governance*, eds. A. Mihr, C. Pierobon, Springer 2024, https://doi.org/10.1007/978-3-031-44584-2_20.
- Vitkus G., *Societal Security in Lithuania: What's so different about it?*, [in:] *Societal Security in the Baltic Sea Region*, eds M. Aatola [et al.], Riga 2018.
- Waever O., *Societal Security: The Concept*, [in:] *Identity, Migration, and the New Security Order in Europe*, eds. O. Waever [et al.], London 1993.
- Wołójko M., *Sytuacja mniejszości polskiej na Litwie a relacje polsko-litewskie*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2011, vol. 17, no. 1.

Mniejszości narodowe w państwach bałtyckich jako kategoria bezpieczeństwa społecznego

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza kwestii włączenia mniejszości narodowych do koncepcji bezpieczeństwa społecznego w państwach bałtyckich. W następstwie pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę Litwa, Łotwa i Estonia zaktualizowały swoje polityki krajowe, aby wzmocnić swoją suwerenność i integralność terytorialną, a także tożsamość narodową i odporność społeczną na zagrożenia hybrydowe. Działania te wynikały ze szczególnej perspektywy bezpieczeństwa społecznego, opartej na tożsamości kulturowej narodu lub zdolności społeczeństwa do funkcjonowania i rozwoju. W artykule przedstawiono, jak Litwa, Łotwa i Estonia definiują mniejszości narodowe w kontekście bezpieczeństwa społecznego. Z metodologicznego punktu widzenia jest to badanie porównawcze trzech państw, mające na celu ukazanie różnych kierunków, modeli i podejść do kategorii bezpieczeństwa społecznego. Kluczowym wnioskiem jest to, że Litwa i Łotwa oparły swoje podejście do bezpieczeństwa społecznego na symbolach narodowych, wartościach i suwerenności, podczas gdy estońska koncepcja odporności społecznej ma swoje korzenie w zaufaniu do instytucji państwowych, bezpieczeństwie infrastruktury krytycznej oraz ochronie życia i zdrowia obywateli w sytuacjach kryzysowych. W rezultacie państwa mogą stosować różne instrumenty wobec mniejszości narodowych w celu budowania społecznej adaptacji do zagrożeń i wyzwań.

Słowa kluczowe: mniejszości narodowe, państwa bałtyckie, bezpieczeństwo społeczne

Magdalena Lesińska-Staszczuk*

PRAWA KOBIEŃ W PARLAMENTARNEJ KAMPANII WYBORCZEJ W POLSCE W 2023 ROKU

Streszczenie

Cel badawczy niniejszego artykułu stanowiło zweryfikowanie, w jakim stopniu tematyka praw kobiet była zawarta w programach poszczególnych partii politycznych, biorących udział w kampanii wyborczej do parlamentu w 2023 r. w Polsce. Ocenie poddane zostały programy następujących komitetów wyborczych: KW Prawo i Sprawiedliwość (PiS), KKW Koalicja Obywatelska PO .N IPL Zieloni (KO), KKW Trzecia Droga: Polska 2050 Szymona Hołowni – Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), KW Nowa Lewica oraz KW Konfederacja Wolność i Niepodległość. Analiza programów poszczególnych partii oraz wypowiedzi polityków potwierdziła tezę, iż kwestia praw kobiet była stale obecna w parlamentarnej kampanii wyborczej w 2023 r. W jej weryfikacji wykorzystana została metoda porównawcza, mająca na celu zestawienie dokumentów programowych opisywanych ugrupowań i wyciągnięcie konkretnych wniosków. Głównymi tematami, w kontekście równości płci i praw kobiet, okazały się kwestie zdrowia reprodukcyjnego, m.in. procedury *in vitro*, możliwości przerywania ciąży, opieki okołoporodowej, ale także wsparcia polskich rodzin w wychowywaniu dzieci i łączeniu obowiązków rodzicielskich z zawodowymi.

Słowa kluczowe: prawa kobiet, kampania wyborcza, wybory parlamentarne w Polsce

Wstęp

Kobiety stanowią 52% ogółu polskiego społeczeństwa¹. Równocześnie, przeważając w strukturze społecznej, deklarują mniejsze zainteresowanie polityką w stosunku do mężczyźni oraz stanowią większy odsetek wśród wyborców niezdecydowanych². Tymczasem w publicznym

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: m.lesińska@o2.pl, ORCID: 0000-0002-7372-8604.

¹ *Sytuacja demograficzna Polski do roku 2022*, GUS, <https://stat.gov.pl> (20.10.2023).

² E. Bendyk, S. Gutkowski, A. Materska-Sosnowska, *Siła głosu kobiet. Jak będą wybierać Polki?*, Raport Fundacji Batorego, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl> (22.10.2023).

dyskursie na temat kampanii wyborczej do parlamentu w 2023 r. prze-
ważały opinie, iż to właśnie głosy kobiet mogą wpłynąć na ostateczny
wynik wyborczy³.

Kampania wyborcza jest ściśle wyodrębnionym przez normy pra-
wa etapem procedury wyborczej, w którym następuje pozyskanie, mo-
bilizacja i krystalizacja elektoratu w celu uzyskania określonego rezul-
tatu wyborczego, za pomocą wyodrębnionych środków i metod
działania, przez podmioty prawa wyborczego⁴. Kampania wyborcza
stanowi także wyodrębnione w czasie i przestrzeni fragmenty komuni-
kowania politycznego, które przyjmują specyficzną formę komplekso-
wych, zorganizowanych, profesjonalnych działań mających na celu
zdobycie maksymalnego poparcia politycznego dla podmiotów podej-
mujących te działania⁵.

Prowadzenie kampanii wyborczej możemy oceniać pod kątem jej
różnorodnego wpływu na postawy obywateli, wyróżniając trzy ich typy:
mobilizacja, aktywacja postaw istniejących oraz perswazja⁶. W kontek-
ście analizowanej kampanii zasadne wydaje się stwierdzenie, iż to wła-
śnie mobilizacja elektoratu kobiecego była jednym z głównych celów
działań prowadzonych przez poszczególne partie, przede wszystkim
w ostatnich tygodniach przed datą wyborów. Dlatego też każdy z zareje-
strowanych komitetów wyborczych zawarł w swym programie kwestie
związane z sytuacją kobiet w Polsce.

Cel badawczy niniejszego artykułu stanowiło zweryfikowanie, w ja-
kim stopniu tematyka praw kobiet była zawarta w programach poszcze-
gólnych partii politycznych biorących udział w kampanii wyborczej do
parlamentu w 2023 r. w Polsce. Ocenie poddane zostały programy na-
stępujących komitetów wyborczych⁷: KW Prawo i Sprawiedliwość
(PiS), KKW Koalicja Obywatelska PO .N IPL Zieloni (KO), KKW
Trzecia Droga: Polska 2050 Szymona Hołowni – Polskie Stronnictwo
Ludowe (PSL), KW Nowa Lewica oraz KW Konfederacja Wolność
i Niepodległość. W weryfikacji programów poszczególnych partii oraz

³ A. Pawlicka, *Kobiety zdecydują*, „Newsweek”, 2023, nr 38, s. 15.

⁴ R.K. Tabaszewski, *Instytucjonalno-prawne uwarunkowania kampanii wyborczych w Polsce. Zagadnienia wybrane* [w:] *Współczesne kampanie wyborcze w Polsce i na świecie*, red. P. Jakubowski, E. Kancik, Lublin 2013, s. 15.

⁵ B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2012, s. 243.

⁶ W. Rafałowski, *Kampanie parlamentarne w Polsce. Analiza programów i apeli wyborczych w perspektywie paradygmatu ekspozycji treści*, Warszawa 2023, s. 20.

⁷ Charakterystyka poszczególnych programów zostanie dokonana według kolejności zgodnej z uzyskanym wynikiem wyborczym.

wypowiedzi polityków wykorzystana została metoda porównawcza, mająca na celu zestawienie dokumentów programowych opisywanych ugrupowań i wyciągnięcie konkretnych wniosków.

Prawa kobiet w programie Prawa i Sprawiedliwości

W pierwszym z prezentowanych programów – KW Prawo i Sprawiedliwość pt. *Bezpieczna przyszłość Polaków*⁸, kwestie praw kobiet poruszane były przede wszystkim w kontekście rodziny i macierzyństwa oraz łączenia obowiązków domowych z zawodowymi. W rozdziale zatytułowanym *Wartości i zasady* możemy przeczytać o wartości życia ludzkiego: „Życie ludzkie stanowi dla nas wartość nadrzędną. Zadaniem państwa jest budowanie ładu, zapewniającego bezpieczeństwo wszystkim obywatelom. Kategorycznie odrzucamy wszelkie ideologie uprzedmiotawiające człowieka i czyniące z niego środek, zamiast traktować go jako cel i podmiot. Uważamy, że w społeczeństwie nie ma być miejsca na jakiegokolwiek akty agresji, w tym na tle politycznym, rasowym, ideologicznym czy kulturowym. Stąd wypływa nasze zobowiązanie do prowadzenia przez instytucje państwa aktywnej polityki walki z zagrożeniami zarówno w relacjach międzyludzkich, jak i międzynarodowych”⁹.

Z rozdziału dotyczącego równości dowiadujemy się: „Bez równości nie można żyć w wolnej i solidarnej wspólnotcie, zapewniającej każdemu człowiekowi godność. [...] Prawo i Sprawiedliwość prowadzi i będzie prowadzić politykę na rzecz najbardziej potrzebujących, będzie zasypywać podziały społeczne, zwalczać fałszywie pojęty elitaryzm, działać przeciwko wykluczeniu różnych grup społecznych, szczególnie zaś – dbać o odpowiednią pozycję kobiet w społeczeństwie”¹⁰.

W rozdziale traktującym o rodzinie czytamy: „Prawo i Sprawiedliwość będzie stanowczo bronić rodziny naturalnej – w tym kształcie i rozumieniu, które cechuje od wieków cywilizację zachodnią. Dzisiejszy świat propaguje wiele ideologii, których celem jest zniszczenie tej podstawowej komórki społecznej. Przeciwwstawialiśmy się tym zabiegom i będziemy dalej to czynić, jednocześnie podejmując działania na rzecz umacniania rodziny, obrony rodzicielstwa, szczególnej roli matki i szacunku dla macierzyństwa”¹¹.

⁸ *Bezpieczna przyszłość Polaków*, Prawo i Sprawiedliwość, <https://pis.org.pl> (12.10.2023).

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

Kwestia dopuszczalności przerywania ciąży do 12. tygodnia, zależna wyłącznie od decyzji kobiety¹², przez PiS została uznana za niedozwoloną: „Za niedopuszczalne uznajemy zabijanie dzieci nienarodzonych, jednocześnie broniąc godności i zdrowia kobiet. Wierzymy w imperatyw ratowania życia matki w przypadku zachodzenia zgodnych z prawem przesłanek do przerywania ciąży”¹³. Wśród postulatów związanych ze zdrowiem reprodukcyjnym kobiet znalazła się natomiast kontynuacja programu bezpłatnych leków dla kobiet w ciąży¹⁴.

W odpowiedzi na liczne treści programowe skierowane do kobiet, prezentowane przez ugrupowania opozycyjne, PiS starało się również wykazać, w jaki sposób wspiera i będzie wspierać kobiety. Dlatego też dużą część programu Prawa i Sprawiedliwości stanowiło opisanie tego, czego partia dokonała przez ostatnie osiem lat rządów, w kontekście m.in. polityki społecznej. Pojawiło się omówienie takich programów, jak: *Rodzina 500+* (comiesięczne świadczenie przysługujące na każde dziecko do 18. roku życia, bez względu na dochód rodziny)¹⁵; *Dobry Start* (300 zł na wyprawkę szkolną, przyznawane co roku dla każdego ucznia), *Maluch+* (kompleksowe działanie państwa wspierające powstawanie nowych żłobków, tworzenie nowych miejsc dla dzieci w już istniejących placówkach oraz dofinansowanie pobytu dzieci w żłobku); *Mama 4+* (program minimalnej emerytury, honorujący te osoby, które podejmując się trudu wychowania licznej rodziny, musiały zrezygnować z pracy zarobkowej lub nie mogły jej podjąć)¹⁶.

Wśród postulatów przedstawionych przez PiS znalazł się także grant na pracę zdalną dla rodzica powracającego na rynek pracy (do 3-krotności minimalnego wynagrodzenia), jak również grant na pracę zdalną dla opiekuna osoby niepełnosprawnej (do wysokości 12-krotności

¹² Obecnie przerwanie ciąży jest dopuszczalne, gdy: stanowi ona zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety ciężarnej oraz gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 r. przesłanka do wykonania zabiegu w sytuacji, gdy „badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu” została uznana za niezgodną z Konstytucją RP, *Planowanie rodziny, ochrona płodu ludzkiego i warunki dopuszczalności przerywania ciąży*, Trybunał Konstytucyjny, <https://www.trybunal.gov.pl> (16.10.2023).

¹³ *Bezpieczna przyszłość Polaków...*

¹⁴ Od 1 września 2020 r. bezpłatne leki przysługują kobiecie od momentu stwierdzenia ciąży.

¹⁵ Od 1 stycznia 2024 r. wysokość świadczenia wzrosła z 500 zł do 800 zł.

¹⁶ *Bezpieczna przyszłość Polaków...*

minimalnego wynagrodzenia). Ponadto zaproponowano wprowadzenie natychmiastowych alimentów, zabezpieczających środki na utrzymanie dzieci przed rozpoczęciem postępowania rozwodowego, czy poprawę przepływu informacji w sądach w sprawach dotyczących dzieci¹⁷.

Przytoczone elementy programu Prawa i Sprawiedliwości świadczą o mocnym zaangażowaniu partii w politykę prorodzinną i stwarzaniu ułatwień dla kobiet w kontekście macierzyństwa. Równocześnie partia przeciwstawiała się dostępności aborcji na życzenie kobiety oraz finansowaniu procedury *in vitro* z budżetu państwa¹⁸.

Prawa kobiet w programie Koalicji Obywatelskiej

Jeśli chodzi o program komitetu wyborczego Koalicji Obywatelskiej, został on zaprezentowany jako *100 konkretów na pierwsze 100 dni*¹⁹. Kwestie kobiet zostały w nim zawarte przede wszystkim w kontekście zdrowia reprodukcyjnego oraz łączenia obowiązków macierzyńskich z zawodowymi.

W rozdziale pt. *Kobiety* możemy znaleźć postulat legalnej aborcji do 12. tygodnia ciąży oraz likwidację klauzuli sumienia²⁰ wśród lekarzy, którzy działając w ramach usług świadczonych z Narodowego Funduszu Zdrowia, nie powinni odmówić jej wykonania. Decyzja o przerwaniu ciąży, w świetle programu KO, musi należeć do kobiety.

Ponadto w przedstawionych założeniach znalazło się zapewnienie prawa do bezpłatnego znieczulenia przy porodzie, pełny dostęp do darmowych badań prenatalnych czy „antykoncepcji awaryjnej” bez recepty. Poruszona została także kwestia pełnego finansowania programu *in vitro* z budżetu państwa: „Na finansowanie procedury *in vitro* przeznaczone

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ W 2016 r. decyzją ówczesnego ministra zdrowia w rządzie PiS rozpoczęty w 2013 r. rządowy program dofinansowywania procedury zapłodnienia *in vitro* został zakończony, T. Żółciak, *Finansowanie in vitro tylko do połowy 2016 roku. Gminy wolą naprotechnologię*, Gazeta Prawna, <https://serwisy.gazetaprawna.pl>, 21.12.2015 (23.09.2023).

¹⁹ *100 konkretów na pierwsze 100 dni rządów*, Platforma Obywatelska, <https://platforma.org> (12.10.2023).

²⁰ Powołując się na klauzulę sumienia, lekarz może nie podjąć leczenia lub odstąpić od niego, o ile brak udzielenia takiej pomocy nie stanowi dla pacjentki niebezpieczeństwa utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała, ciężkiego rozstroju zdrowia oraz innego przypadku niecierpiącego zwłoki, szerzej zob. *Godna prokreacja, ciąża, poród i połóg. Prawa kobiet*, red. D. Karkowska [i in.], Warszawa 2023, s. 205.

zostanie nie mniej niż 500 mln zł – tak by pary, które chcą mieć dzieci, miały dostęp do najnowocześniejszych metod²¹.

Oprócz powyższych postulatów odnajdziemy także wsparcie kobiet wracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka. W ramach programu *Aktywna mama* miałyby nastąpić wypłata 1500 zł miesięcznie na opiekę nad dzieckiem – tzw. babciowe. Poza tym w programie KO zaproponowano wprowadzenie bonu opiekuńczego w wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia dla aktywnych zawodowo opiekunów osób niesamodzielnych czy waloryzację świadczenia alimentacyjnego. W części dotyczącej rodziny zawarta została również deklaracja realizacji polityki antyprzemocowej²².

Dokonując oceny programu KO, należy stwierdzić, że zawierał on w sobie sporo postulatów uznawanych za prokobiece. Wiele uwagi poświęcono w nim kwestiom związanym ze zdrowiem reprodukcyjnym kobiet, m.in. dostęp do darmowej procedury *in vitro* czy aborcji do 12. tygodnia ciąży. Ważna, w kontekście założeń programowych, była deklaracja samego przewodniczącego PO – Donalda Tuska, który stwierdził: „Nie decydowałbym się na uczestniczenie w jakiegokolwiek kampanii wyborczej, gdyby nie moje głębokie przekonanie, że to jest tak naprawdę zadanie numer jeden: przywrócić wszystkim polskim kobietom poczucie godności, bezpieczeństwa i normalności”²³.

Oprócz postulatów zawartych w programie wyborczym członkinie i członkowie KW KO zaangażowali się w różnego rodzaju akcje profrekwencyjne, mające zmobilizować kobiety do udziału w wyborach, np. *Kobiety na wybory* – kampanii edukacyjnej zachęcającej kobiety do aktywnego uczestnictwa w wyborach. Wydarzeniem mającym zachęcić sympatyków opozycji do oddania głosu, ale także podkreślającym konieczność ochrony praw kobiet, stał się *Marsz Miliona Serc*, zorganizowany przez PO 1 października 2023 r.²⁴. Podczas tego marszu wielokrotnie wybrzmiewały hasła związane z prawami kobiet oraz zachęcające do pójścia na wybory: „Chcemy Polski, w której to kobieta decyduje o swoim zdrowiu i życiu”²⁵.

²¹ *100 konkretów na pierwsze 100 dni rządów...*

²² *Ibidem*.

²³ M. Druciarek, A. Niżyńska, I. Przybysz, *Kampania wyborcza 2023 z perspektywy równości płci: prawa kobiet w dyskursie medialnym i programach komitetów wyborczych, wnioski i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, <https://www.isp.org.pl> (20.10.2023).

²⁴ *Marsz miliona serc 1 października*, Marsz miliona serc, <https://marszmiliona.serc.info/> (2.10.2023), N. Frątczak, *Dość tych ciemnych lat*, „Polityka”, 2023, nr 41, s. 14.

²⁵ Wypowiedź Rafała Trzaskowskiego podczas Marszu Miliona Serc 1 października 2023 r.

Prawa kobiet w programie Trzeciej Drogi

Postulaty Trzeciej Drogi²⁶ – wspólnego komitetu wyborczego Polski 2050 i Polskiego Stronnictwa Ludowego, zwracały uwagę na prawa kobiet będących opiekunkami osób z niepełnosprawnościami oraz innych osób zależnych, a co za tym idzie, potrzebę wprowadzenia efektywnej opieki wytchnieniowej. Ponadto wśród treści programowych znalazło się poparcie państwowego finansowania programu *in vitro*, wprowadzenie nowoczesnego standardu opieki okołoporodowej, badań prenatalnych, finansowanie antykoncepcji czy zwiększenie dostępu kobiet wiejskich do lekarzy ginekologów²⁷.

Jeśli chodzi o temat aborcji należy stwierdzić, że nie był on często przytaczany przez przedstawicieli Trzeciej Drogi. Propozycja oddania w tej kwestii głosu obywatelkom i obywatelom, którzy mieliby wypowiedzieć się w referendum w sprawie dopuszczalności przerywania ciąży, wskazuje, z jednej strony, na dość niejednoznaczne stanowisko tego komitetu. Z drugiej strony, podkreślenie potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa polskim kobietom, poprzez ustawę przywracającą tzw. kompromis aborcyjny sprzed orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2020 r. ws. dopuszczalności przerywania ciąży, a następnie oddanie Polkom i Polakom głosu w tej sprawie, mogło zostać odebrane jako istotny krok w kierunku wzmocnienia roli obywateli w procesie stanowienia prawa²⁸.

Kwestiami pojawiającymi się w kontekście praw kobiet były także ułatwienia dla rodzin m.in. poprzez zwiększenie liczby miejsc w żłobkach (a tym samym aktywizację zawodową kobiet po urodzeniu dziecka), utrzymanie świadczenia 500 plus²⁹ czy płatnego, rocznego urlopu do wykorzystania na opiekę nad dziećmi lub starszymi, niesamodzielnymi członkami rodziny. Istotnym postulatem uwzględnianym przez Trzecią Drogę było stworzenie profesjonalnej opieki nad kobietami doświadczającymi przemocy seksualnej³⁰.

Warto dodać, że o prawach kobiet w imieniu Trzeciej Drogi wypowiedzieli się najczęściej jej liderzy: Władysław Kosiniak-Kamysz oraz Szymon Hołownia, ale nie tylko. *Kobiety do przodu* – to tytuł forum

²⁶ *Polska 2050*, Polska 2050, <https://polska2050.pl> (20.10.2023).

²⁷ *Program Polskiego Stronnictwa Ludowego*, Polskie Stronnictwo Ludowe, <https://www.psl.pl> (12.10.2023).

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ „Stoimy na stanowisku, że wobec rosnącej inflacji potrzebne jest podniesienie wartości tego świadczenia – jednak powinno się to odbywać w taki sposób, aby doceniać pracujących. Waloryzacją świadczenia powinny zostać objęte te rodziny, w których przynajmniej jedno z rodziców pracuje”. *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

Trzeciej Drogi, zorganizowanego 30 września 2023 r., podczas którego zaprezentowano postulaty programowe skierowane przez kobiety Trzeciej Drogi do innych kobiet³¹. W treści dokumentu znalazły się: likwidacja luki płacowej między kobietami i mężczyznami, ułatwienie powrotu do pracy młodym rodzicom, usprawienie ścigania i karania sprawców przemocy domowej, skuteczne ściąganie alimentów dla samodzielnych matek³² czy sprawa zdrowia kobiet.

Prawa kobiet w programie Nowej Lewicy

W programie wyborczym KW Nowej Lewicy³³ możemy przeczytać o wielu kwestiach związanych z prawami kobiet. Wśród konkretnych postulatów znalazły się szeroko opisane zagadnienia dotyczące zdrowia reprodukcyjnego kobiet: prawo do przerwania ciąży do 12. tygodnia według decyzji kobiety, zapewnienie dostępu do procedur medycznych i leków bez barier ideologicznych czy religijnych, likwidacja klauzuli sumienia w szpitalach i aptekach³⁴ oraz łatwiejszy dostęp do antykoncepcji (antykoncepcja awaryjna dostępna bez recepty). Ponadto podniesiono sprawę powszechnych i refundowanych badań prenatalnych dla kobiet w ciąży czy bezpłatne leki dla tej grupy³⁵. Program zawierał także postulat skorzystania z porady ginekologicznej lub urologicznej przez osobę małoletnią powyżej 15. roku życia, na podstawie wyłącznie własnej zgody, czy problem przeciwdziałania ubóstwu menstruacyjnemu poprzez zapewnienie dostępu do bezpłatnych środków higienicznych w szkołach i innych instytucjach publicznych. Wśród założeń programowych Nowej Lewicy pojawiło się również finansowanie publicznego, ogólnopanstwowego programu leczenia niepłodności, w tym przez zapłodnienie *in vitro*, gdyż zasobność portfela nie powinna decydować o możliwości powiększenia rodziny.

W dalszej części programu znajdziemy m.in. wprowadzenie programu efektywnego ściągania alimentów przez urzędy skarbowe, likwi-

³¹ Wśród uczestniczek spotkania znalazły się Joanna Mucha, Paulina Hennig-Kłoska czy Agnieszka Buczyńska. *Kobiety do przodu! Postulaty Trzeciej Drogi*, Polska 2050, <https://polska2050.pl> (12.10.2023).

³² Wśród osób niepłacących alimentów 95% stanowią mężczyźni. *Ibidem*.

³³ *Program wyborczy KW Nowa Lewica*, Nowa Lewica, <https://klub-lewica.org.pl> (20.09.2023).

³⁴ Odmowa wydania środków antykoncepcyjnych w aptekach poprzez powoływanie się na tzw. klauzulę sumienia stanowi nielegalne ograniczenie praw pacjenta do świadczeń zdrowotnych.

³⁵ *Ibidem*.

dadę funduszu alimentacyjnego i przeniesienie gwarancji wypłaty zasądzonych alimentów na państwo. Zwrócono także uwagę na wprowadzenie mechanizmu alimentów natychmiastowych – „sądy będą wydawały decyzje o zabezpieczeniu obowiązku alimentacyjnego na początku postępowań, aby w często przedłużających się sprawach nie pozbawiać dziecka środków niezbędnych do godnego życia”³⁶. Wśród propozycji ugrupowania znajdziemy także postulat skuteczniejszej ochrony ofiar przemocy seksualnej (propozycja dotyczyła zmiany w kodeksie karnym definicji gwałtu). Istotne było również poparcie dla programu 500+, corocznej waloryzacji o wskaźnik inflacji wszystkich świadczeń na rzecz rodziny, zwiększenia liczby miejsc w żłobkach czy korzystniejszej renty wdowiej.

W rozdziale dotyczącym zagadnień związanych z zatrudnieniem eksponowano problem przeciwdziałania dyskryminacji płacowej, prawo pracowników do informacji o luce płacowej w ich zakładzie pracy oraz zapewnienie skuteczności procedur i narzędzi antymobbingowych, a także program opieki wytchnieniowej dla opiekunów osób z niepełnościami³⁷. Na dowód tego, że prawa kobiet stanowią istotną część treści programowych Nowej Lewicy, partia zorganizowała odrębne konwencje dedykowane kobietom: 24 czerwca 2023 r. – *Bezpieczna Pol(s)ka* i 30 września 2023 r. – *Siła kobiet*, podczas których przedstawiano postulaty skierowane w sposób szczególny do kobiet³⁸.

Prawa kobiet w programie Konfederacji

W programie komitetu wyborczego Konfederacji pt. *Konstytucja wolności, program wyborczy 2023, Konfederacja Wolność i Niepodległość*³⁹ nie znajdziemy wielu kwestii odnoszących się do kobiet. Jednak stosunek partii do spraw związanych z kobietami można wywnioskować także z wypowiedzi poszczególnych kandydatów i kandydatek startujących w wyborach. Z wypowiedzi jednego z głównych kandydatów ugrupowania – Janusza Korwina Mikke, mogliśmy dowiedzieć się m.in., że kobiety są głupsze od mężczyzn i nie powinny w ogóle głosować w wyborach⁴⁰, co czyniło z Konfederacji partię zdecydowanie antykobiecą.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Siła kobiet – konwencja Lewicy*, Nowa Lewica, <https://lewica.org.pl> (12.10.2023).

³⁹ *Konstytucja wolności, program wyborczy 2023*, Konfederacja, <https://www.konfederacja.pl> (09.10.2023).

⁴⁰ J. Korwin-Mikke, *Kobiety są mniej inteligentne od mężczyzn*, Youtube – Polskie Radio (Jedynka), <https://www.youtube.com> (28.10.2023).

Nieco lepiej wypadły deklaracje wypowiedziane podczas konwencji partii 23 września 2023 r., skierowane szczególnie w stronę przedsiębiorczyń, tj. uwolnienie energii przedsiębiorczych Polek, chęć niskich i prostych podatków czy ochrona kobiet przed bezprawnym ZUS. Wśród postulatów ugrupowania znalazła się także większa ochrona kobiet podczas porodów, lepsza opieka okołoporodowa czy zapewnienie bezpieczeństwa na polskich ulicach. W trakcie konwencji zaprezentowana została także działalność fundacji Kobiety Wolności i Niepodległości, wspierającej kobiety rodzące, organizującej opiekę wychnieniową dla matek dzieci z niepełnosprawnościami, wspierającej hospicja perinatalne i domy dziecka oraz profilaktykę zdrowotną⁴¹.

Jeśli chodzi natomiast o kwestię aborcji, stanowisko partii w tej sprawie mogliśmy poznać dzięki wypowiedziom jej przedstawicieli, m.in. Michała Wawra, wypowiadającego się na temat zaostżenia obecnie obowiązujących przepisów: „Jesteśmy zwolennikami usunięcia przesłanki z gwałtu. Dziecko, które powstało w efekcie gwałtu, który jest straszliwą zbrodnią i powinien być ścigany z całą mocą, nie jest niczemu winne”⁴². O zakazie aborcji w swych wypowiedziach mówili także inni przedstawiciele partii: Ewa Zajączkowska-Hernik⁴³ czy Sławomir Mentzen⁴⁴.

Zakończenie

Należy zauważyć, że przez ok. 20 lat po przełomie 1989 r. kwestia równości płci była lekceważona w sferze publicznej, traktowana jako temat zastępczy i abstrakcyjny, interesujący tylko nieliczne w Polsce feministki. Owe feministki zestawiane były z tzw. normalnymi kobietami, które – zajęte swoim prawdziwym życiem – nie miały czasu interesować się prawami kobiet. Temat ten na szerszą skalę przeniknął do mediów, a tym samym do opinii publicznej, w dużej mierze za sprawą starań Polski o członkostwo w UE, nakładającej na państwa członkowskie wymogi dotyczące regulacji prawnych przeciwdziałających dyskryminacji⁴⁵.

⁴¹ *Kobiety Wolności i Niepodległości*, Kobiety Wolności, <https://kobietywolnosc.pl/> (20.10.2023).

⁴² D. Wantuch, *Konfederacja o aborcji: „Jesteśmy zwolennikami usunięcia przesłanki z gwałtu”*, Wysokie Obcasy, <https://www.wysokieobcasy.pl>, 18.09.2023 (02.10.2023).

⁴³ *Czas Decyzji: DEBATA. Pytania o aborcję, aferę wizową i polsko-ukraińskie napięcia*, TVN24, <https://tvn24.pl> (17.10.2023).

⁴⁴ J. Dobrosz-Oracz, *Mentzen chce karać za aborcję, jak zdobędzie władzę*, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl>, 23.03.2023 (28.09.2023).

⁴⁵ A. Graff, *Świat bez kobiet. Płeć w polskim życiu publicznym*, Warszawa 2021, s. 301.

Analiza programów partii politycznych oraz wypowiedzi polityków, pod kątem zawarcia w nich kwestii dotyczących kobiet, potwierdziła, że był to temat stale obecny w kampanii wyborczej do parlamentu w 2023 r. Zaprezentowane w niniejszym artykule zestawienie uwidacznia charakterystyczne tendencje zawarte w programach poszczególnych partii.

Po pierwsze, głównymi tematami, w kontekście równości płci i praw kobiet, okazały się kwestie zdrowia reprodukcyjnego i prawa do przerywania ciąży, co w dużej mierze było konsekwencją debaty publicznej toczącej się w Polsce po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 roku⁴⁶. Postulat legalnej i bezpiecznej aborcji do 12. tygodnia znalazł się w programach Koalicji Obywatelskiej i Nowej Lewicy, zaś przeciwko takiemu rozwiązaniu były PiS oraz Konfederacja. W kontekście tego tematu pojawiła się likwidacja klauzuli sumienia wśród lekarzy, postulowana przez KO i Lewicę oraz wśród farmaceutów (Lewica). Trzecia Droga zaś opowiadała się za przywróceniem kompromisu aborcyjnego sprzed wyroku TK z 22 października 2020 r., a następnie zorganizowaniem referendum w tej sprawie. Finansowanie procedury *in vitro* z budżetu państwa poparły KO, Lewica i Trzecia Droga, zaś PiS było temu przeciwnie. Wsparcie kobiet w ciąży i zwiększenie nakładów na opiekę okołoporodową było popierane przez każdą z partii.

Po drugie, niemal wszystkie partie, bez względu na przyjmowaną ideologię, uznały istotną rolę państwa we wspieraniu polskich rodzin w wychowywaniu dzieci i łączeniu obowiązków rodzicielskich z wykonywaniem pracy zawodowej. Potwierdzenie tych deklaracji znalazło się wśród postulatów zwiększenia liczby miejsc opieki nad dziećmi, szczególnie tymi najmłodszymi, a także dostosowania czasu pracy do indywidualnych potrzeb rodziców. Ponadto w dokumentach programowych poszczególnych ugrupowań znalazły się także: likwidacja luki płacowej między kobietami i mężczyznami, usprawnienie ścigania i karania sprawców przemocy domowej oraz skuteczność ściągania alimentów.

Analiza programów poszczególnych partii politycznych uwidacznia szereg propozycji skierowanych do kobiet, zmierzających do polepszenia ich sytuacji, rozumianych jednak w dwóch różnych nurtach: konserwatywnym (kobieta jako strażniczka tradycyjnej rodziny) i liberalnym (kobieta dokonująca wyboru w kwestiach antykoncepcji, aborcji, procedury *in vitro*). Wśród partii opozycyjnych, tj. Koalicji Obywatelskiej, Nowej Lewicy i Trzeciej Drogi znalazły się postulaty mające wpłynąć na zmianę sytuacji kobiet w Polsce (np. refundacja z budżetu państwa *in vitro* czy badań prenatalnych).

⁴⁶ M. Druciarek, A. Niżyńska, I. Przybysz, *op.cit.*, s. 14.

Prawo i Sprawiedliwość skupiło się na podkreśleniu roli dotychczasowych programów wspierających rodziny, zrealizowanych w ciągu ostatnich 8 lat rządów, sprzeciwiając się np. aborcji, antykoncepcji awaryjnej czy finansowaniu zapłodnienia *in vitro* z budżetu państwa. Postulaty Konfederacji skierowane do kobiet dotyczyły głównie praw dla przedsiębiorczyń i niższych podatków, a zatem były przeznaczone dla osób aktywnych zawodowo⁴⁷.

Parlamentarna kampania wyborcza w 2023 r. różniła się od wszystkich poprzednich tym, że temat kobiet był w niej obecny bardzo intensywnie. Programy partii biorących udział w wyborach w dużym stopniu starały się odpowiadać oczekiwaniom kobiet, zarówno deklarujących poparcie dla kontynuacji polityki Prawa i Sprawiedliwości, jak i popierających opozycję żądającą konkretnych zmian. Każda z tych kobiet, bez względu na to, kogo poparła, powinna mieć szansę na godne życie i wybór, jak chce je przeżyć.

Bibliografia

- 100 konkretów na pierwsze 100 dni rządów*, Platforma Obywatelska, <https://platforma.org> (12.10.2023).
- Bendyk E., Gutkowski S., Materska-Sosnowska A., *Siła głosu kobiet. Jak będą wybierać Polki?*, Raport Fundacji Batorego, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl> (22.10.2023).
- Bezpieczna przyszłość Polaków*, Prawo i Sprawiedliwość, <https://pis.org.pl> (12.10.2023).
- Czas Decyzji: DEBATA. Pytania o aborcję, aferę wizową i polsko-ukraińskie napięcia*, TVN24, <https://tvn24.pl> (17.10.2023).
- Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie polityczne i publiczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2012.
- Dobrosz-Oracz J., *Mentzen chce karać za aborcję, jak zdobędzie władzę*, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl>, 23.03.2023 (28.09.2023).
- Druciarek M., Niżyńska A., Przybysz I., *Kampania wyborcza 2023 z perspektywy równości płci: prawa kobiet w dyskursie medialnym i programach komitetów wyborczych, wnioski i rekomendacje*, Instytut Spraw Publicznych, <https://www.isp.org.pl> (20.10.2023).
- Frątczak N., *Dość tych ciemnych lat*, „Polityka”, 2023, nr 41.
- Godna prokreacja, ciąża, poród i połóg. Prawa kobiet*, red. D. Karkowska [i in.], Warszawa 2023.
- Graff A., *Świat bez kobiet. Płeć w polskim życiu publicznym*, Warszawa 2021.
- Kobiety do przodu! Postulaty Trzeciej Drogi, Polska 2050*, <https://polska2050.pl> (12.10.2023).
- Kobiety Wolności i Niepodległości*, Kobiety Wolności, <https://kobietywolnosci.pl/> (20.10.2023)

⁴⁷ *Ibidem*, s. 1–3.

- Korwin-Mikke J., *Kobiety są mniej inteligentne od mężczyzn*, Youtube – Polskie Radio (Jedynka), <https://www.youtube.com> (28.10.2023).
- Konstytucja Wolności, program wyborczy 2023*, Konfederacja, <https://www.konfederacja.pl> (09.10.2023).
- Marsz miliona serc 1 października*, Marsz Miliona Serc, <https://marszmilionaserc.info/> (2.10.2023).
- Pawlicka A., *Kobiety zdecydują*, „Newsweek”, 2023, nr 38.
- Planowanie rodziny, ochrona płodu ludzkiego i warunki dopuszczalności przerywania ciąży*, Trybunał Konstytucyjny, <https://www.trybunał.gov.pl> (16.10.2023).
- Program Polskiego Stronnictwa Ludowego*, Polskie Stronnictwo Ludowe, <https://www.psl.pl> (12.10.2023).
- Program wyborczy KW Nowa Lewica*, Nowa Lewica, <https://klub-lewica.org.pl> (20.09.2023).
- Rafałowski W., *Kampanie parlamentarne w Polsce. Analiza programów i apeli wyborczych w perspektywie paradygmatu ekspozycji treści*, Warszawa 2023.
- Sila kobiet – konwencja Lewicy*, Nowa Lewica, <https://lewica.org.pl> (12.10.2023).
- Sytuacja demograficzna Polski do roku 2022*, GUS, <https://stat.gov.pl> (20.10.2023).
- Tabaszewski R.K., *Instytucjonalno-prawne uwarunkowania kampanii wyborczych w Polsce. Zagadnienia wybrane [w:] Współczesne kampanie wyborcze w Polsce i na świecie*, red. P. Jakubowski, E. Kancik, Lublin 2013.
- Wantuch D., *Konfederacja o aborcji: „Jesteśmy zwolennikami usunięcia przesłanki z gwałtu”*, Wysokie Obcasy, <https://www.wysokieobcasy.pl>, 18.09.2023 (2.10.2023).

Women`s rights in parliamentary election campaign in 2023 in Poland

Abstract

The aim of this article is to analyze the programs of political parties that crossed the electoral threshold and entered parliament in 2023, in the context of women's rights. The programs of the following electoral committees were assessed (in order according to the obtained results): KW Prawo i Sprawiedliwość (PiS), KKW Koalicja Obywatelska PO .N IPL Zieloni. (KO), KKW Trzecia Droga: Polska 2050 Szymona Hołowni – Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), KW Nowa Lewica, KW Konfederacja Wolność i Niepodległość. The analysis of the programs of individual parties and politicians` statements confirmed the thesis that the issue of women`s rights was constantly present in the parliamentary election campaign in 2023. The main topics in the context of gender equality and women's rights turned out to be reproductive health issues, including: in vitro procedures, the possibility of terminating pregnancy, perinatal care, but also support for Polish families in raising children and combining parental and professional responsibilities.

Keywords: Women`s rights, elections campaign, parliamentary elections in Poland

Eugeniusz Moczuk*, Dominik Boratyn**

POSTRZEGANIE BEZPIECZEŃSTWA LOKALNEGO PRZEZ MIESZKAŃCÓW WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO – WYNIKI BADAŃ EMPIRYCZNYCH W 2023 ROKU

Streszczenie

Artykuł przedstawia wyniki badań empirycznych realizowanych od maja do sierpnia 2023 r. na temat postrzegania bezpieczeństwa lokalnego przez mieszkańców województwa podkarpackiego. W artykule zaprezentowano teoretyczne ujęcie pojęcia bezpieczeństwa oraz dokonano przeglądu badań odnoszących się do bezpieczeństwa społeczności lokalnych. Następnie przeprowadzono charakterystykę metodologii wykonanych badań empirycznych oraz badanej populacji. Zwieńczeniem artykułu są wyniki badań zrealizowane na próbie 1503 respondentów.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, poczucie bezpieczeństwa, społeczność lokalna, województwo podkarpackie, badania empiryczne

Wstęp

Zdaniem Zbigniewa Modrzejewskiego, bezpieczeństwo społeczności lokalnych „można określić jako pewien stan spokoju i zdolności do neutralizowania zagrożeń w geograficznie ograniczonej przestrzeni. Zatem bezpieczeństwo lokalne będzie charakteryzowało się wspólnym terytorium jako podstawą życia społecznego. Bezpieczeństwo społeczności lokalnych oznacza nie tylko przetrwanie, ale również swobodę rozwoju podmiotu, jakim w tym przypadku jest społeczność lokalna”¹.

* Politechnika Rzeszowska, e-mail: e.moczuk@prz.edu.pl, ORCID: 0000-0002-5447-6966.

** Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: dboratyn@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-2335-7515.

¹ Cyt. za Z. Modrzejewski, *Strategie bezpieczeństwa w aspekcie społeczności lokalnych* [w:] *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych (wybrane aspekty)*, red. B. Bębenek, I. Żuchowski, Pułtusk 2022, s. 42.

Eugeniusz Moczuk wskazuje, że bezpieczeństwo może być traktowane jako jeden z faktów społecznych, ponieważ jest ono tworzone i doświadczane przez członków danej zbiorowości społecznej. Badacz ten podaje, że badając fenomen bezpieczeństwa, należy zwracać szczególną uwagę na następujące jego aspekty:

1. czynniki indywidualne, które odnoszą się do jednostki ludzkiej. W tym aspekcie można mówić o bezpieczeństwie w wymiarze biologicznym, przez co należy rozumieć, że jednostka ludzka, ale także grupa społeczna oraz całe społeczeństwo, mogą przetrwać biologicznie, co oznacza, że nie jest zachwiana ich egzystencja biologiczna, polityczna, ekonomiczna oraz narodowa czy państwowa,

2. czynniki mające charakter społeczny. W tym aspekcie można mówić o bezpieczeństwie w wymiarze społecznym, co oznacza, iż zajmowanie określonych miejsc w społeczeństwie (w hierarchii społecznej) jest związane z poziomem życia jednostki ludzkiej czy członków grup społecznych, a więc możliwością rozwoju ekonomicznego i intelektualnego oraz poprawiania swej pozycji społecznej (również w odniesieniu do innych jednostek ludzkich i innych społeczeństw),

3. czynniki o charakterze kulturowym. W tym aspekcie możemy mówić o zjawisku bezpieczeństwa w wymiarze kulturowym oraz o możliwościach istnienia w danym społeczeństwie trwałych norm społecznych oraz stabilnego systemu wartości².

Jak słusznie podał Radosław Marzęcki, poczucie bezpieczeństwa jest zjawiskiem społecznym i nie zawsze odzwierciedla rzeczywiste zagrożenie. Zdaniem badacza, obiektywne postawy odczuwania bezpieczeństwa są zależne od różnorodnych czynników, np. sytuacji politycznej w danym państwie czy sytuacji społecznej i/lub gospodarczej³. Mając na uwadze istotność obiektywnych zagrożeń z ich percepcją, można wyróżnić cztery stany. Są to stany:

1. braku bezpieczeństwa – występowania dużego rzeczywistego zewnętrznego zagrożenia w sytuacji, kiedy jego postrzeganie jest prawidłowe,
2. obsesji – gdy nieznaczne zagrożenie postrzegane jest jako duże,
3. fałszywego bezpieczeństwa – gdy zagrożenie zewnętrzne jest poważne, a postrzegane jest jako małe,
4. bezpieczeństwa – gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczne i prawidłowo postrzegane⁴.

² E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009, s. 70.

³ R. Marzęcki, *Poczucie bezpieczeństwa i potrzeba demokratycznego dialogu w epoce społeczeństwa ryzyka*, Repozytorium Uniwersytetu Pedagogicznego, <https://rep.up.krakow.pl> (4.07.2023).

⁴ D. Frei, *Sicherheit Grundfragen der Weltpolitik*, Stuttgart 1977, s. 17–21.

Jak twierdzi Paweł Gromek, poczucie bezpieczeństwa stanowi swego rodzaju kryterium oceny poziomu odczuwania psychologicznie rozumianego bezpieczeństwa. Zdaniem badacza, poczucie bezpieczeństwa stanowi najważniejszy kontekst rozumienia bezpieczeństwa w perspektywie psychologicznej. W ujęciu ogólnym poczucia bezpieczeństwa kluczowe jest nie tyle samo zagrożenie, ale związane z nim ryzyko, do którego dany podmiot może się subiektywnie ustosunkować⁵.

Badacze są zgodni co do tego, że bezpieczeństwo oraz poczucie bezpieczeństwa należą do najważniejszych potrzeb człowieka. Piotr Siemiątkowski i Patryk Tomaszewski wskazali jednak, że z punktu widzenia pojedynczej jednostki najbardziej istotne jest bezpieczeństwo lokalne. Jak słusznie wskazali badacze, to właśnie bezpieczeństwo na poziomie lokalnym bezpośrednio dotyka każdego człowieka. Odczuwanie odpowiedniego komfortu we własnym miejscu zamieszkania (miasto, miasteczko, wieś) jest jedną z głównych determinant dobrego życia, ponieważ zapewnia odpowiedni odpoczynek psychiczny po godzinach pracy, a także bezpieczną przestrzeń do wychowywania swoich dzieci oraz spokój po opuszczeniu rynku pracy⁶.

Jak twierdzi Andrzej Pieczywok, charakterystycznymi elementami związanymi z bezpieczeństwem lokalnym są: a) przestrzeń społeczna, b) środowisko lokalne, c) zbiorowość terytorialna, d) regionalizm, e) mała ojczyzna, f) procesy grupowe, g) porozumiewanie się, h) konflikty, i) spójności społeczne, j) interakcje, k) współdziałanie, l) poczucie bezpieczeństwa lokalnego⁷.

Wśród rodzimych naukowców, którzy podejmowali się badań bezpieczeństwa w społeczności lokalnej, można wymienić m.in.: Eugeniusza Moczuka⁸, Piotra Mickiewicza⁹, Waldemara Kitlera¹⁰, Marka Leszczyń-

⁵ P. Gromek, *Poczucie bezpieczeństwa a badania w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe SGSP”, 2021, nr 78, s. 40–41, DOI:10.5604/01.3001.0015.0049.

⁶ P. Siemiątkowski, P. Tomaszewski, *Poczucie bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2018, nr 8, s. 157–158.

⁷ A. Pieczywok, *Inicjatywy i projekty samorządu terytorialnego w kształtowaniu bezpiecznych przestrzeni lokalnych [w:] Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017, s. 19.

⁸ Zob. E. Moczuk, *Postrzeganie bezpieczeństwa publicznego w środowisku lokalnym: raport z badań sondażowych*, Rzeszów 2003; *idem*, *Mieszkańcy powiatu mieleckiego wobec problemów bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2007; *idem*, *Postrzeganie bezpieczeństwa publicznego w środowisku lokalnym*, Rzeszów 2003; *idem*, *Postrzeganie bezpieczeństwa przez mieszkańców Tarnobrzega [w:] Bezpieczeństwo lokalne w opiniach mieszkańców Tarnobrzega*, red. J. Dziubiński [i in.], Tarnobrzeg 2007; E. Moczuk, K. Bajda, *Tworzenie bezpieczeń-*

skiego, Agatę Gumienniak, Lidię Owczarek, Ryszarda Mochockiego¹¹, Tomasza Serafina, Sergiusza Parszowskiego¹², Andrzeja Urbana¹³ czy Barbarę Bronisławską¹⁴, Grzegorza Bonusiaka i Dominika Boratyna¹⁵.

Metodologia badań własnych

Pierwsze badania dotyczące postrzegania bezpieczeństwa publicznego przez mieszkańców województwa podkarpackiego zostały zrealizowane w 2003 r. Badania te zostały przygotowane na podstawie podobnych badań, jakie wcześniej przeprowadził w powiecie mieleckim Eugeniusz Moczuk. Ich efektem była m.in. publikacja pt. *Postrzeganie bezpieczeństwa publicznego w środowisku lokalnym*¹⁶. Podejmując się tego tematu badawczego, kierowano się założeniami teoretycznymi Floriana Znanięckiego, zakładającego, że dla zbadania określonej rzeczywistości społecznej mniejsze znaczenie ma badanie obiektywnych faktów, zjawisk, procesów zachodzących w danej rzeczywistości, a większe znaczenie ma sposób postrzegania danej rzeczywistości oraz ocena danej rzeczywistości przez obywateli¹⁷. W związku z powyższym celem badań w 2023 r. nie było ustalenie, jaki jest faktyczny stan bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnej, a także,

stwa lokalnego przez Policję w perspektywie socjologicznej [w:] *95 lat służb policyjnych w Polsce. Teoria i praktyka*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015; E. Moczuk, *Definityjne ujęcie zagadnień bezpieczeństwa publicznego na tle porównawczym. Ujęcie socjologiczne* [w:] *Zadania jednostek administracyjnych samorządu terytorialnego z wykorzystaniem potencjału grup dyspozycyjnych w przewidywaniu zagrożeń bezpieczeństwa publicznego*, red. J. Maciejewski, M. Stochmal, A. Sokołowska, Wrocław 2016.

⁹ Zob. P. Mickiewicz, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Organizacja systemu i projektowanie działań*, Poznań 2020.

¹⁰ Zob. *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. W. Kitler, Warszawa 2001.

¹¹ Zob. M. Leszczyński [i in.], *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Warszawa 2016.

¹² Zob. T. Serafin, S. Parszowski, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.

¹³ Zob. A. Urban, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2011.

¹⁴ Zob. B. Bronisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja”, 2012, nr 2; *eadem*, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa publicznego – wybrane zagadnienia*, „Teka of Political Science and International Relations”, 2021, nr 2. DOI:10.17951/teka.2021.16.2.49-62.

¹⁵ Zob. G. Bonusiak, D. Boratyn, *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Rzeszów 2020.

¹⁶ Zob. E. Moczuk, *Postrzeganie bezpieczeństwa publicznego...*

¹⁷ F. Znanięcki, *Poznań w świadomości jego obywateli. Z badań Polskiego Instytutu Socjologicznego nad miastem Poznaniem*, Poznań 1931, s. 6–15.

jaki jest stan nasilenia zjawiska przestępczości w województwie, a tym samym działania policji w tym zakresie, ale dokonanie analizy tego, jak mieszkańcy społeczności lokalnej postrzegają bezpieczeństwo w najbliższym otoczeniu swego zamieszkania, w miejscu zamieszkania i jak postrzegają bezpieczeństwo w ogóle.

Na potrzeby badań sformułowano hipotezę badawczą, która zakłada, że mieszkańcy województwa podkarpackiego w 2023 r. postrzegają swoje lokalne społeczności jako miejsca bezpieczne.

Procedura badawcza przedstawia się następująco:

1. zebrano wszelkie dane instytucjonalne na temat powiatów województwa podkarpackiego, a w szczególności zapoznano się z informacjami demograficznymi, a także na temat bezrobocia i innych problemów społecznych oraz obliczono populację badawczą,

2. przygotowano dane na temat liczby mieszkańców poszczególnych powiatów wchodzących w skład województwa podkarpackiego,

3. dokonano analizy danych dotyczących mieszkańców powyżej 18. roku życia,

4. przeanalizowano liczbę osób ze względu na płeć, wiek oraz wykształcenie,

5. skonstruowano tabele dotyczące liczby osób mających uczestniczyć w badaniach, a stanowiących od około 0,3% do ponad 3,0% interesującej populacji badawczej, przy czym założono, że mogą powstać pewne odstępstwa od założonej ilości wówczas, gdy będzie to korzystne z punktu widzenia macierzy doboru populacji. Ilustruje to tabela 1.

Tabela 1. Populacja badawcza w badaniach w województwie podkarpackim z 2023 r.

Gmina	Liczba ludności ogółem	Liczba ludności w wieku powyżej 18. roku życia	% osób w wieku powyżej 18 lat uczestniczących w badaniach
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Rzeszów	197 181	159 269	0,28
Stalowa Wola	54 363	47 374	0,30
Krosno	44 322	36 895	0,26
Przemyśl	56 802	47 987	0,30
Tarnobrzeg	44 156	37 366	0,25
Piłzno	4 980	3 898	1,18
Żyraków	14 420	11 341	0,46
Pruchnik	9 315	7 517	0,61
Radymno	5 019	4 170	1,10
Krempna	1 716	1 441	3,26
Skolyszyn	12 071	9 895	0,46

1	2	3	4
Kolbuszowa	8 507	7 216	0,83
Majdan Królewski	9 650	7 798	0,60
Baligród	3 055	2 533	1,81
Solina (Polańczyk)	5 237	4 387	1,09
Oleszyce	2 840	2 345	1,70
Horyniec-Zdrój	4 392	3 686	1,30
Razem	478 026	395 118	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS, *Baza Demografia*, GUS, <https://demografia.stat.gov.pl> (28.07.2023).

6. w następnej kolejności dokonano podziału badanej populacji, kierując się zmiennymi niezależnymi, osobno dla każdej z gmin powiatu. Przykładową macierz doboru celowego przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Macierz doboru populacji w poszczególnych gminach

Gmina	Płeć i wiek respondentów			
	Mężczyźni		Kobiety	
Wykształcenie	Do 35. roku życia	Powyżej 35. roku życia	Do 35. roku życia	Powyżej 35. roku życia
Wyższe				
Średnie				
Zawodowe				
Podstawowe				
Razem				

Źródło: opracowanie własne.

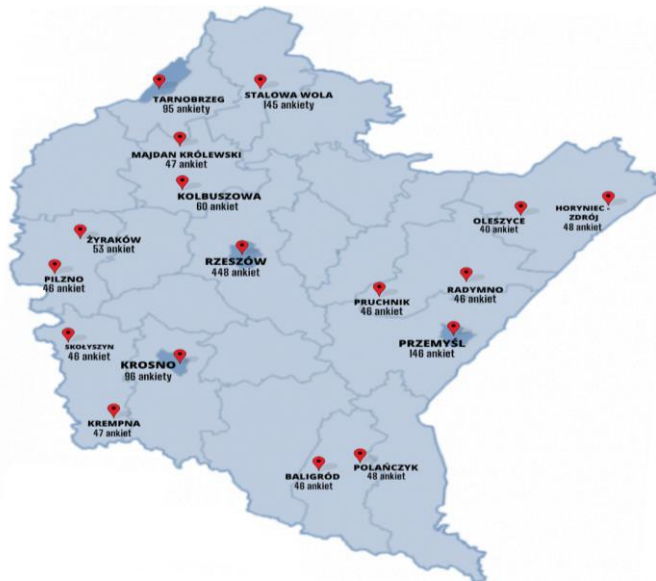
7. kolejnym krokiem było dobranie ankierów do badań, a także dokonanie badań pilotażowych. Każdy z ankierów został poinformowany o celu badań, o potrzebie ich rzetelności, a także o zakresie badań,

8. gdy ankierzy przystąpili do badań, następnym krokiem był dobór respondentów, wybranych zgodnie z macierzą zmiennych niezależnych. Ankier dokonywał wyboru danej osoby ze względu na płeć na terenie określonej gminy lub miasta, następnie diagnozował wiek oraz pytał o wykształcenie. Gdy zmienne te zgadzały się z przygotowaną wcześniej listą zmiennych, ankier przystępował do badań. Jeżeli dane te nie zgadzały się, wówczas ankier odstępował od wykonania badań, szukając innej osoby. Zdarzały się jednak przypadki, że ankier decydował się na przekazanie ankiety innym zainteresowanym osobom nawet wówczas, gdy nie mieściły się one w macierzy doboru populacji, jednak przypadki te były sporadyczne, a różnica między założoną ilością ankiet a ilością wykonaną dla całych badań nie przekroczyła 2,0%. Dane te zostały przedstawione w tabeli 3 oraz na rycinie 1.

Tabela 3. Różnica pomiędzy założoną ilością ankiet a ilością ankiet wykonanych

Gmina	Założona ilość ankiet	Ilość ankiet wykonanych	Różnica [w %]
Rzeszów	450	448	99,5
Stalowa Wola	150	145	96,7
Krosno	100	96	96,0
Przemyśl	150	146	97,4
Tarnobrzeg	100	95	95,0
Pilzno	46	46	100,0
Żyraków	46	53	115,0
Pruchnik	46	46	100,0
Radymno	46	46	100,0
Krempna	40	47	117,5
Skołyszyn	40	46	115,0
Kolbuszowa	60	60	100,0
Majdan Królewski	40	47	117,5
Baligród	40	46	115,0
Solina (Polańczyk)	40	48	120,0
Oleszyce	40	40	100,0
Horyniec	40	48	120,0
Razem	1474	1503	101,9

Źródło: opracowanie własne.

**Ryc. 1. Ilość wykonanych ankiet**

Źródło: opracowanie własne.

9. po zakończeniu tej części badań dokonano podsumowania jej wyników, obliczając dane statystyczne. Wyliczono także średnie statystyczne, a do obliczenia współzależności cech jakościowych wykorzystano test chi-kwadrat.

Wyniki badań empirycznych wśród mieszkańców województwa podkarpackiego przeprowadzonych w 2023 r.

W badaniach udział wzięło 1503 respondentów. Charakterystyka badanej populacji została przedstawiona w tabeli 4.

Tabela 4. Charakterystyka badanej populacji

Zmienna niezależna	Wyszczególnienie	Odpowiedzi [w %]
Płeć	Kobieta	50,5
	Mężczyzna	49,5
Miejsce zamieszkania	Miasto	61,9
	Miasteczko	15,8
	Wieś	22,3
Wiek	18–24	23,0
	25–34	18,3
	35–44	19,3
	45–54	19,2
	55 i więcej	20,3
Sytuacja zawodowa	Pracujący	57,2
	Uczeń/Student	19,1
	Emeryt/Rencista	12,4
	Bezrobotny	10,3
	Inne	1,0

Źródło: opracowanie własne.

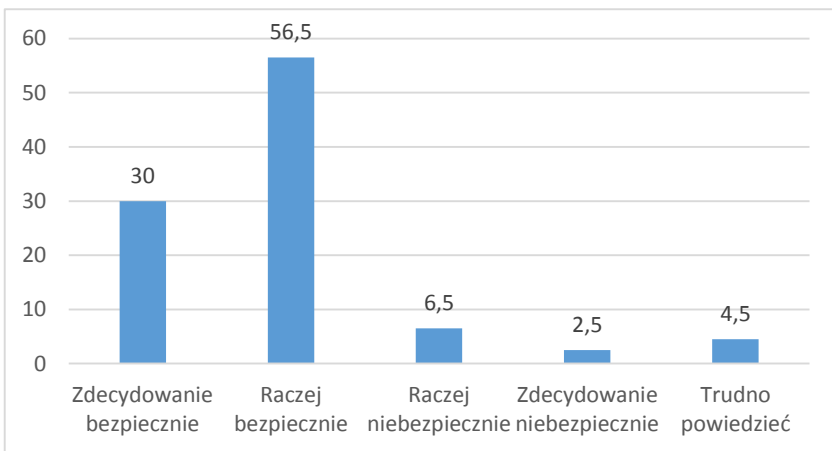
Z danych, które zostały przedstawione w tabeli 4, wynika, że zbadano podobną populację kobiet i mężczyzn. Zdecydowana większość ankietowanych zamieszkuje w mieście (61,9%), aczkolwiek blisko ¼ ankietowanych to mieszkańcy wsi. Najliczniejszą grupą wiekową są osoby młode w przedziale od 18 do 24 lat, które stanowią 23,0% badanej populacji, jednakże widać względną równowagę we wszystkich kategoriach wiekowych. Sytuacja zawodowa respondentów wskazuje, że najliczniejszą grupę stanowiły osoby pracujące.

W pierwszej kolejności zapytano respondentów o to, jak oceniają swoje miejsce zamieszkania pod względem bezpieczeństwa. Rozkład odpowiedzi został przedstawiony w tabeli 5 oraz na wykresie 1.

Tabela 5. Ocena miejsca zamieszkania pod względem bezpieczeństwa

Wyszczególnienie	Odpowiedzi [w %]
Zdecydowanie bezpiecznie	30,0
Raczej bezpiecznie	56,5
Raczej niebezpiecznie	6,5
Zdecydowanie niebezpiecznie	2,5
Trudno powiedzieć	4,5

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 1. Ocena miejsca zamieszkania pod względem bezpieczeństwa

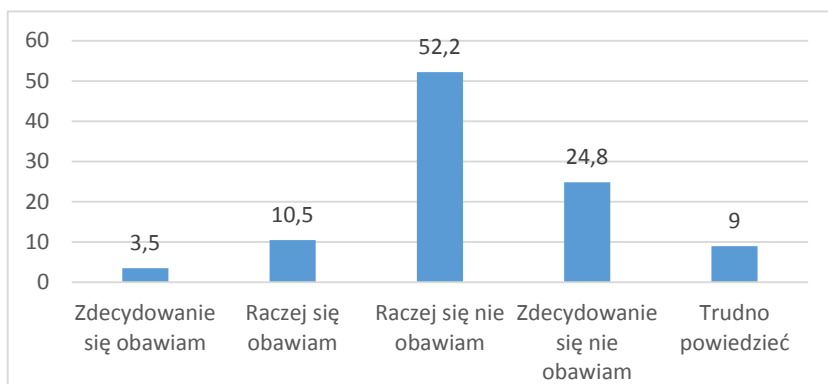
Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie danych, które zostały przedstawione w tabeli 5 oraz na wykresie 1, można zauważyć, że mieszkańcy województwa podkarpackiego w zdecydowanej większości postrzegają swoje miejsca zamieszkania jako bezpieczne. Odpowiedzi „zdecydowanie bezpiecznie”, udzieliło 30,0% respondentów, a „raczej bezpiecznie” 56,5%. Sumarycznie, daje to wynik 86,5%. Odpowiedzi negatywnych, tj. „raczej niebezpiecznie” oraz „zdecydowanie niebezpiecznie”, udzieliło kolejno 6,5% i 2,5%. Oznacza to, że mieszkańcy województwa podkarpackiego oceniają swoje miejsca zamieszkania jako bezpieczne. Kolejno zapytano respondentów o to, czy obawiają się, że mogą stać się ofiarami przestępstwa w miejscu zamieszkania. Rozkład odpowiedzi na to pytanie został przedstawiony w tabeli 6 oraz na wykresie 2.

Tabela 6. Obawy respondentów przed stanieniem się ofiarą przestępstwa

Wyszczególnienie	Odpowiedzi [w %]
Zdecydowanie się obawiam	3,5
Raczej się obawiam	10,5
Raczej się nie obawiam	52,2
Zdecydowanie się nie obawiam	24,8
Trudno powiedzieć	9,0

Źródło: opracowanie własne.

**Wykres 2. Obawy respondentów przed stanieniem się ofiarą przestępstwa**

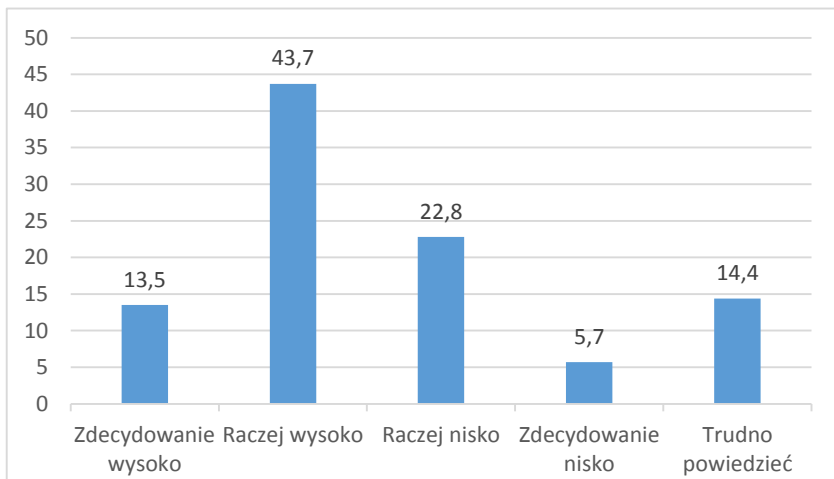
Źródło: opracowanie własne.

Z danych, które zostały przedstawione w tabeli 6 oraz na wykresie 2, wynika, że zdecydowana większość respondentów nie obawia się tego, że może stać się ofiarą przestępstwa w swoim miejscu zamieszkania. Odpowiedzi „raczej się nie obawiam” udzieliło 52,2% badanych, co stanowi ponad połowę spośród wszystkich ankietowanych, a odpowiedzi „zdecydowanie się nie obawiam” 24,8%. Sumarycznie daje to wynik 77,0%. Oznacza to, że ponad $\frac{3}{4}$ spośród wszystkich respondentów nie obawia się tego, że może stać się ofiarą przestępstwa. Odpowiedzi „zdecydowanie się obawiam” oraz „raczej się obawiam” udzieliło kolejno 3,5% oraz 10,5% ankietowanych. Oznacza to, że 14,0% badanych obawia się, że może stać się ofiarą przestępstwa w swoim mieście, miasteczku lub wsi. Odpowiedzi „trudno powiedzieć” udzieliło 9,0% respondentów. Taki stan rzeczy może wynikać z tego, że część respondentów nigdy nie była ofiarą jakiegokolwiek przestępstwa, aczkolwiek nie wyklucza, że do takiej sytuacji może dojść w przyszłości. Następnie zapytano respondentów o to, jak oceniają stopień zabezpieczenia swojego najbliższego otoczenia przed przestępczością. Rozkład odpowiedzi na to pytanie został przedstawiony w tabeli 7 oraz na wykresie 3.

Tabela 7. Ocena stopnia zabezpieczenia miejsca zamieszkania przed przestępczością

Wyszczególnienie	Odpowiedzi [w %]
Zdecydowanie wysoko	13,5
Raczej wysoko	43,7
Raczej nisko	22,8
Zdecydowanie nisko	5,7
Trudno powiedzieć	14,4

Źródło: opracowanie własne.

**Wykres 3. Ocena stopnia zabezpieczenia miejsca zamieszkania przed przestępczością**

Źródło: opracowanie własne.

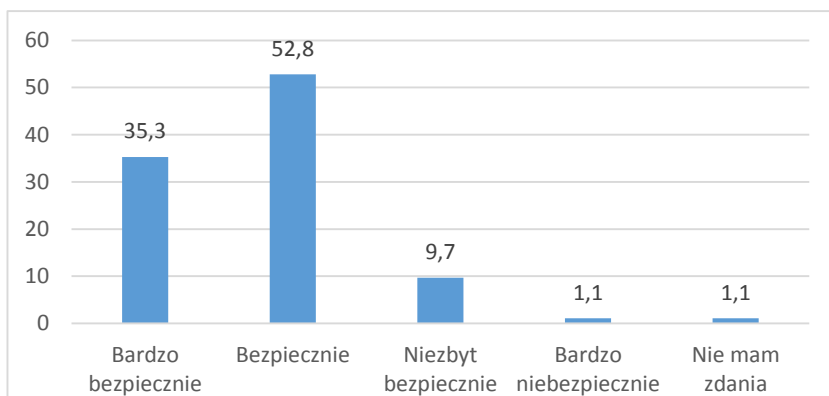
Z danych, które zostały przedstawione w tabeli 7 oraz na wykresie 3, wynika, że ponad połowa ankietowanych wysoko ocenia zabezpieczenie swojego miejsca zamieszkania przed przestępczością. Odpowiedzi „raczej wysoko” udzieliło 43,7%, a „zdecydowanie wysoko” 13,5% respondentów. Oznacza to, że ponad połowa badanych, tj. 57,2%, wskazała, że ich miejsce zamieszkania jest odpowiednio zabezpieczone przed przestępczością. Odpowiedzi negatywnych, tj. „raczej nisko” oraz „zdecydowanie nisko”, udzieliło kolejno 22,8% oraz 5,7% respondentów. Warto zauważyć, że blisko $\frac{1}{4}$ wszystkich ankietowanych „raczej nisko” ocenia zabezpieczenie swojego miejsca zamieszkania przed przestępczością. Pozytywnym aspektem jest natomiast to, że tylko 5,7% badanych ocenia swoją „małą ojczyznę” jako słabo zabezpieczoną przed przestępczością. Stosunkowo duża grupa badanych nie była w stanie

określić poziom zabezpieczenia swojego miejsca zamieszkania przed przestępczością. Odpowiedzi „trudno powiedzieć” udzieliło 14,4% ankietowanych. Następnie zapytano respondentów o poczucie bezpieczeństwa o zmroku w następujących obszarach zamieszkiwania: na obszarze blisko miejsca zamieszkania, w centralnym miejscu danej miejscowości lub miasta oraz w dowolnym miejscu danej miejscowości lub miasta. Rozkład odpowiedzi na to pytanie został przedstawiony poniżej.

Tabela 8. Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców województwa podkarpackiego

Wyszczególnienie		Odpowiedzi [w %]
Na obszarze blisko miejsca zamieszkania	Bardzo bezpiecznie	35,3
	Bezpiecznie	52,8
	Niezbędnie bezpiecznie	9,7
	Bardzo niebezpiecznie	1,1
	Nie mam zdania	1,1
W centralnym miejscu danej miejscowości lub miasta	Bardzo bezpiecznie	21,7
	Bezpiecznie	58,6
	Niezbędnie bezpiecznie	15,8
	Bardzo niebezpiecznie	2,2
	Nie mam zdania	1,7
W dowolnym miejscu danej miejscowości lub miasta	Bardzo bezpiecznie	15,1
	Bezpiecznie	51,8
	Niezbędnie bezpiecznie	25,4
	Bardzo niebezpiecznie	3,6
	Nie mam zdania	4,1

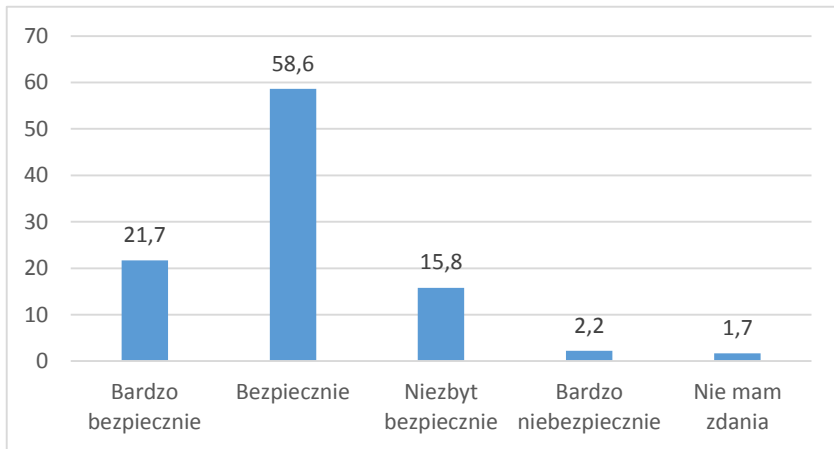
Źródło: opracowanie własne.



Wykres 4. Poczucie bezpieczeństwa na obszarze blisko miejsca zamieszkania

Źródło: opracowanie własne.

Z danych, które zostały przedstawione w tabeli 8 oraz na wykresie 4, wynika, że zdecydowana większość respondentów czuje się bezpiecznie na obszarze blisko swojego miejsca zamieszkania. Odpowiedzi „bardzo bezpiecznie” oraz „bezpiecznie” udzieliło kolejno 35,3% oraz 52,8% badanych. W związku z tym można zauważyć, że 88,1% spośród wszystkich ankietowanych czuje się bezpiecznie w swojej najbliższej okolicy. Odpowiedzi negatywnych, tj. „niezbyt bezpiecznie” i „bardzo niebezpiecznie”, udzieliło kolejno 9,7% oraz 1,1% badanych. Oznacza to, że tylko 10,8% spośród wszystkich ankietowanych postrzega swoje najbliższe otoczenie jako potencjalnie niebezpieczne oraz czuje się w nim zagrożone. Taki stan rzeczy potwierdzają przeprowadzone powyżej analizy, co pozwala stwierdzić, że mieszkańcy województwa podkarpackiego czują się bezpiecznie na obszarze blisko miejsca zamieszkania. Następnie przedstawione zostanie poczucie bezpieczeństwa w centralnym miejscu danej miejscowości lub miasta.

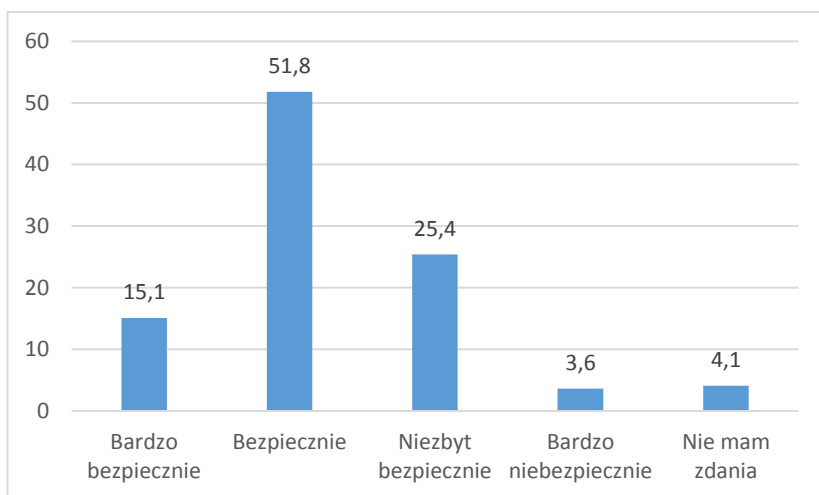


Wykres 5. Poczucie bezpieczeństwa w centralnym miejscu danej miejscowości lub miasta

Źródło: opracowanie własne.

Z danych, które zostały przedstawione w tabeli 8 oraz na wykresie 5, wynika, że zdecydowana większość respondentów czuje się bezpiecznie w centralnym miejscu danej miejscowości lub miasta. Odpowiedzi „bardzo bezpiecznie” oraz „bezpiecznie” udzieliło kolejno 21,7% oraz 58,6% badanych. W związku z tym można zauważyć, że 80,3% spośród wszystkich ankietowanych czuje się bezpiecznie w centralnym miejscu danej miejscowości lub miasta. Odpowiedzi negatywnych, tj. „niezbyt bezpiecznie” oraz „bardzo niebezpiecznie”, udzieliło kolejno 15,8% oraz

2,2% badanych. Oznacza to, że 18,0% spośród wszystkich ankietowanych postrzega centrum swojej społeczności lokalnej jako miejsce potencjalnie niebezpieczne, w którym czują się zagrożeni. Niezależnie od tego nie sposób nie stwierdzić, że zarówno na obszarze blisko miejsca zamieszkania, jak również w centralnym miejscu danej miejscowości lub miasta ankietowani czują się bezpiecznie. Następnie przedstawione zostanie poczucie bezpieczeństwa w dowolnym miejscu danej miejscowości lub miasta.



Wykres 6. Poczucie bezpieczeństwa w dowolnym miejscu danej miejscowości lub miasta

Źródło: opracowanie własne.

Z danych, które zostały przedstawione w tabeli 8 oraz na wykresie 6, wynika, że zdecydowana większość respondentów czuje się bezpiecznie w dowolnym miejscu danej miejscowości lub miasta. Odpowiedzi „bardzo bezpiecznie” oraz „bezpiecznie” udzieliło kolejno 15,1% oraz 51,8% badanych. W związku z tym można zauważyć, że 66,9% spośród wszystkich ankietowanych czuje się bezpiecznie w dowolnym miejscu danej miejscowości lub miasta. Odpowiedzi negatywnych, tj. „niezbyt bezpiecznie” oraz „bardzo niebezpiecznie”, udzieliło kolejno 25,4% oraz 3,6% badanych. Oznacza to, że 29,0% spośród wszystkich ankietowanych postrzega dowolne miejsce swojej społeczności lokalnej jako miejsce potencjalnie niebezpieczne, w którym czują się zagrożeni.

Na podstawie danych, które zostały przedstawione w tabeli 8 oraz na wykresach 4, 5 i 6 można zaobserwować, że zdecydowana większość respondentów czuje się bezpiecznie w swoich społecznościach lokalnych

niezależnie od tego, o jakiej części społeczności lokalnej jest mowa. Badania potwierdzają zależność, że najbezpieczniej czujemy się w miejscu najbliższym swojego miejsca zamieszkania, ale nie wpływa to na ogólnie wysoki poziom poczucia bezpieczeństwa mieszkańców województwa podkarpackiego.

Zakończenie

Badania, które zostały przeprowadzone na grupie 1503 respondentów, zamieszkałych w wybranych miejscowościach województwa podkarpackiego, pozwoliły pozytywnie zweryfikować postawioną we wstępie hipotezę badawczą, która zakładała, że w 2023 r. mieszkańcy województwa postrzegają swoje lokalne społeczności jako miejsca bezpieczne. Wyniki badań są o tyle ciekawe, iż województwo podkarpackie jest regionem przygranicznym Ukrainy, w której od 2022 r. oficjalnie prowadzona jest wojna z Federacją Rosyjską. Co więcej, Podkarpacie było pierwszym województwem, które zderzyło się z masową falą uchodźców wojennych z tegoż państwa. Należy jednak pamiętać, że badaniom poddano poczucie bezpieczeństwa lokalnego, czyli subiektywny stan odczuwania tegoż bezpieczeństwa przez respondenta, a nie rzeczywisty stan bezpieczeństwa.

Bibliografia

- Bonusiak G., Boratyn D., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Rzeszów 2020.
- Bronisławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: Administracja”, 2021, nr 2.
- Bronisławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa publicznego – wybrane zagadnienia*, „Teka of Political Science and International Relations”, 2021, nr 2. DOI:10.17951/teka.2021.16.2.49-62.
- Fehler W., *O pojęciu bezpieczeństwa państwa* [w:] *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*, red. W. Śmiałek, J. Tymanowski, Toruń 2002.
- Frei D., *Sicherheit Grundfragen der Weltpolitik*, Stuttgart 1977.
- Gromek P., *Poczucie bezpieczeństwa a badania w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe SGSP”, 2021, nr 78. DOI:10.5604/01.3001.0015.0049.
- Leszczynski M. [i in.], *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Warszawa 2016.
- Marzęcki R., *Poczucie bezpieczeństwa i potrzeba demokratycznego dialogu w epoce społeczeństwa ryzyka*, Repozytorium Uniwersytetu Pedagogicznego, <https://rep.up.krakow.pl> (4.07.2023).
- Mickiewicz P., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Organizacja systemu i projektowanie działań*, Poznań 2020.

- Moczuk E., *Definicyjne ujęcie zagadnień bezpieczeństwa publicznego na tle porównawczym. Ujęcie socjologiczne* [w:] *Zadania jednostek administracyjnych samorządu terytorialnego z wykorzystaniem potencjału grup dyspozycyjnych w przewyższaniu zagrożeń bezpieczeństwa publicznego*, red. J. Maciejewski, M. Stochmal, A. Sokołowska, Wrocław 2016.
- Moczuk E., *Mieszkańcy powiatu mieleckiego wobec problemów bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2007.
- Moczuk E., *Postrzeganie bezpieczeństwa przez mieszkańców Tarnobrzega* [w:] *Bezpieczeństwo lokalne w opiniach mieszkańców Tarnobrzega*, red. J. Dziubiński [i in.], Tarnobrzeg 2007.
- Moczuk E., *Postrzeganie bezpieczeństwa publicznego w środowisku lokalnym: raport z badań sondażowych*, Rzeszów 2003.
- Moczuk E., *Postrzeganie bezpieczeństwa publicznego w środowisku lokalnym*, Rzeszów 2003.
- Moczuk E., *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Rzeszów 2009.
- Moczuk E., Bajda K., *Tworzenie bezpieczeństwa lokalnego przez Policję w perspektywie socjologicznej* [w:] *95 lat służb policyjnych w Polsce. Teoria i praktyka*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015.
- Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, red. W. Kitler, Warszawa 2001.
- Pieczywok A., *Inicjatywy i projekty samorządu terytorialnego w kształtowaniu bezpiecznych przestrzeni lokalnych* [w:] *Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, obronności oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej*, red. M. Karpiuk, M. Mazuryk, I. Wieczorek, Łódź 2017.
- Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.
- Siemiątkowski P., Tomaszewski P., *Poczucie bezpieczeństwa członków społeczności lokalnych na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2018, nr 8.
- Urban A., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, Warszawa 2011.
- Znaniecki F., *Poznań w świadomości jego obywateli. Z badań Polskiego Instytutu Socjologicznego nad miastem Poznaniem*, Poznań 1931.

**The perception of local security by the inhabitants of the Podkarpackie Voivodship
– the results of empirical research in 2023 r.**

Abstract

The article presents the results of empirical research carried out from May to August 2023 on the perception of local security by the inhabitants of the Podkarpackie Voivodship. The article presents a theoretical approach to the concept of security and reviews research related to the security of local communities. Then, the methodology of the conducted empirical research and the study population were characterized. The culmination of the article are the results of research conducted on a sample of 1503 respondents.

Keywords: security, sense of security, local community, Podkarpackie Voivodship, empirical research

Dominika Nowak*

SYSTEM OCHRONY GRANICY PAŃSTWOWEJ A SYTUACJA NA GRANICY POLSKO-BIAŁORUSKIEJ – ZARYS PROBLEMATYKI

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie, jak zmiany w przepisach prawnych, wprowadzone w związku z wywołanym kryzysem migracyjnym, wpłynęły na kształt systemu ochrony granicy państwowej. Ponadto na podstawie danych statystycznych Straży Granicznej zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy ochrona granicy państwowej po dokonanych zmianach jest skuteczna. Jako tezę przyjęto, że potrzeba ochrony nienaruszalności granicy państwa wymusiła wprowadzenie szeregu zmian do polskiego porządku prawnego związanego z ochroną granicy państwowej. Badania przeprowadzono, opierając się na metodzie formalno-dogmatycznej oraz krytycznej analizy literatury, a także przy użyciu danych statystycznych udostępnionych na stronie internetowej Straży Granicznej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, ochrona granicy państwowej, granica polsko-białoruska, straż graniczna

Wstęp

Problematyka ochrony granicy państwowej pozostaje w ścisłym związku z państwem, którego zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa. Zdefiniowanie tego pojęcia jest trudne, gdyż jego rozumienie jest różnorodne w zależności od kontekstu. Jednakże z całą pewnością można stwierdzić, iż stanowi ono podstawowe zapotrzebowanie człowieka, które odnosi się do braku zagrożenia oraz poczucia pewności¹. Ochrona granicy państwowej stanowi przede wszystkim jeden z elementów bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W szerokim rozumieniu dotyczy, po pierwsze, ochrony politycznej, gospodarczej, ekologicznej, sanitarnej,

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: donowak@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0001-8330-0057.

¹ W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 30.

weterynaryjnej oraz fitosanitarnej, po drugie, ochrony przed zjawiskami kryminogennymi oraz, po trzecie, ochrony przed zjawiskami naruszającymi porządek publiczny².

Istotne znaczenie dla systemu ochrony granicy państwowej miało przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oraz przyjęcie dorobku strefy Schengen. Wówczas nastąpił podział na granice wewnętrzne i zewnętrzne, skutkiem czego było zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych oraz wzmożenie jej na granicach zewnętrznych. Tym samym Polska stała się odpowiedzialna nie tylko za zapewnienie bezpieczeństwa własnego kraju, ale także pozostałych państw Wspólnoty³. Zatem rola ochrony granicy państwowej zmieniła się diametralnie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Wiązało się z tym, z jednej strony, zniesienie barier komunikacyjnych oraz uproszczenie ruchu na granicach wewnętrznych, ale z drugiej strony, system został ukierunkowany na wzmożenie ochrony granic zewnętrznych w celu zwalczania zagrożeń dla bezpieczeństwa nie tylko Polski, ale całej Wspólnoty. Tak więc ochrona granicy państwowej nie może być rozpatrywana bez oderwania od bezpieczeństwa wewnętrznego, gdyż ma również istotne znaczenie w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego.

Stan bezpieczeństwa należy postrzegać w sposób dynamiczny. Dlatego też państwo, podejmując działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, ciągle musi dostosowywać i rozwijać swoje struktury oraz instytucje. Odnosi się to również do systemu ochrony granicy państwowej, który powinien być stale adaptowany do zmieniających się warunków zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Potwierdzeniem tego jest sytuacja na polsko-białoruskiej granicy wywołana w celu destabilizacji państwa polskiego⁴.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie, jak zmiany w przepisach prawnych, wprowadzone w związku z wywołanym kryzysem migracyjnym, wpłynęły na kształt systemu ochrony granicy państwowej. Ponadto na podstawie danych statystycznych Straży Granicznej zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy ochrona granicy państwowej po dokonanych zmianach jest skuteczna. Jako tezę przyjęto, że potrzeba ochrony nienaruszalności granicy państwa wymusiła wprowadzenie szeregu zmian do polskiego porządku prawnego związanego z ochroną granicy państwowej. Badania zostaną przeprowadzone z zastosowaniem metody

² M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011, s. 32.

³ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 184.

⁴ A. Wawrzusiszyn, *Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia 2022”, 2022, nr 2, s. 47.

formalno-dogmatycznej oraz krytycznej analizy literatury. W celu napisania niniejszego opracowania zostanie wykorzystana literatura przedmiotu dotycząca polityki bezpieczeństwa, przepisy prawa polskiego, a także dane statystyczne publikowane przez Straż Graniczną.

Pojęcie granicy państwowej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ w art. 5 stanowi, iż państwo zobowiązane jest strzec niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, a także zapewnić bezpieczeństwo swoim obywatelom. Jednym z najważniejszych zadań w tym aspekcie jest stworzenie efektywnego systemu ochrony granicy państwowej. Granica państwowa stanowi jeden z najważniejszych elementów państwa, gdyż określa granicę suwerenności państw ze sobą sąsiadujących, dlatego też bardzo ważne staje się prawidłowe określenie, czym owa granica jest.

Należy stwierdzić, że termin „granica” jest pojęciem wieloznacznym. W wymiarze ogólnym, odnosząc się do kryterium przestrzeni, rozumiana jest jako linia zamykająca lub oddzielająca pewien określony obszar⁶. W języku angielskim na jej określenie używa się takich słów, jak: *border*, *frontier* i *boundary*. Pierwsze z nich oznacza *stricte* granicę państwową, drugie dotyczy obszarów stref przygranicznych, natomiast ostatnie ma najszerze znaczenie i odnosi się do granic społecznych⁷. R. Bierzanek i J. Symonides wskazują, iż granica państwa oddziela terytorium jednego państwa od terytorium innego państwa albo od terytorium niepodlegającego wyłącznej jurysdykcji narodowej⁸. Podobnie określają ją również W. Góralczyk oraz S. Sawicki, wskazując, iż granicę państwa stanowi płaszczyzna prostopadła do powierzchni kuli ziemskiej, która rozgranicza terytorium państwa od terytoriów innych państw bądź terytoriów niepodlegających niczyjej suwerenności⁹. Jak można zauważyć, definicje te odnoszą się jedynie do bocznych granic okalają-

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

⁶ *Granica*, Słownik PWN, <https://sjp.pwn.pl> (15.11.2023).

⁷ S.M. Grochalski, *Wprowadzenie do problematyki instytucji granicy państwa. Refleksje obywatela Unii Europejskiej* [w:] *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, red. S.M. Grochalski, Opole 2010, s. 22.

⁸ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 209.

⁹ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017, s. 207.

cych terytorium państwa. Jednak terytorium państwa nie ogranicza się tylko do powierzchni ziemi, lecz jest sferą trójwymiarową. Aspekt ten można odnaleźć w ujęciu K. Jurewicz-Bakun, która stwierdza, iż terytorium państwa odzwierciedla odwrócony stożek, którego podstawę stanowi granica między przestrzenią powietrzną a kosmiczną, natomiast wierzchołek znajduje się w środku kuli ziemskiej¹⁰. L. Antonowicz zaproponował natomiast dwojakie rozumienie granicy państwowej. Pierwsze, węższe ujęcie, dotyczy linii oddzielającej terytorium państwa od terytorium innych państw, natomiast drugie, szersze ujęcie, wskazuje, iż granica jest to płaszczyzna pionowa do linii granicznej¹¹.

Mając na uwadze wyżej wskazane definicje, można stwierdzić, że zgodna z tym rozumieniem jest definicja granicy państwowej RP zawarta w art. 1 ustawy z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (dalej: u.o.g.p.), która stanowi, iż granicą państwową jest „powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, oddzielająca terytorium państwa polskiego od terytoriów innych państw i od morza pełnego. Granica państwowa rozgranicza również przestrzeń powietrzną, wody i wnętrze ziemi”¹².

Podstawowe środki ochrony granicy państwowej

Aby ochrona granicy państwowej była efektywna, nie może ograniczać się jedynie do ochrony samej linii granicznej, lecz powinna rozciągać się na obszar bezpośrednio do niej przylegający. W tym właśnie celu został wprowadzony specjalny podział administracyjny. Ustanowiono strefy, które służą ochronie oraz sprawnemu administrowaniu tymi terenami, co ma niezwykle istotne znaczenie dla zagwarantowania bezpieczeństwa granicy państwowej. Są to tzw. strefy specjalne, które G. Szpor określa jako wycinek przestrzeni państwa wydzielony ze względu na potrzebę realizacji przez państwo określonych zadań publicznych. Obowiązuje na nim specyficzny reżim prawny, którego skutki mogą mieć różnicowany charakter, zarówno administracyjnoprawny, jak i cywilny oraz karny¹³. Wprowadzenie tego reżimu wyłącza lub ogranicza po-

¹⁰ K. Jurewicz-Bakun, *Terytorium państwowe – zagadnienia podstawowe* [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys problematyki*, red. M. Kun-Buczko, Białystok 2011, s. 99.

¹¹ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1996, s. 91.

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

¹³ G. Szpor, *Terytorialne podstawy ustroju administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 272.

wszechnie obowiązujący porządek prawny. Ograniczenia mogą dotyczyć praw rzeczowych, ustanawiania ciężarów publicznoprawnych, a niekiedy pewnych przywilejów. Ponadto mogą wprowadzać postanowienia typu policyjnego. Ich celem jest ochrona dóbr szczególnie chronionych przez prawo lub wpływanie na rozwój gospodarczy określonego terenu¹⁴. Strefy specjalne wprowadzane są w drodze ustaw. W odniesieniu do ochrony granicy państwa ustanawiają je: u.o.g.p. oraz ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁵. W kontekście niniejszego artykułu zostaną przeanalizowane regulacje związane przede wszystkim ze strefami specjalnymi ustanawianymi przy granicy lądowej.

Na gruncie u.o.g.p. jako strefy specjalne ustanowiono pogranicze, pas drogi granicznej oraz strefę nadgraniczną. Ustawodawca nie wprowadził legalnej definicji pogranicza. Przyjmuje się, że jest to obszar przyległy do granicy państwowej, na którym, w celu ochrony jej bezpieczeństwa i nienaruszalności, istnieje zorganizowana działalność organów ochrony granicy państwowej, a także obowiązuje system granicznych przepisów prawnych¹⁶. Na pogranicze składa się pas drogi granicznej oraz strefa nadgraniczna.

Zgodnie z art. 9 u.o.g.p. pasem drogi granicznej jest „obszar o szerokości 15 metrów, licząc w głąb kraju od linii granicy państwowej lub od brzegu wód granicznych albo brzegu morskiego”. Pas drogi granicznej powinien być oznaczony tablicami z napisem: „Granica państwa” na granicy wewnętrznej oraz „Granica państwa przekraczanie zabronione” na granicy zewnętrznej. Wojewoda, na wniosek lub po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo komendanta oddziału Straży Granicznej, może wprowadzić zakaz przebywania na niektórych odcinkach pasa drogi granicznej, jeżeli wynika to z potrzeb związanych z ochroną granicy państwowej lub kontroli ruchu granicznego.

Strefa nadgraniczna zgodnie z art. 12 u.o.g.p. obejmuje cały obszar gmin przyległych do granicy państwowej, a na odcinku morskim – do brzegu morskiego. Jeżeli określona w ten sposób szerokość strefy nadgranicznej nie osiąga 15 km, włącza się do strefy nadgranicznej również obszar gmin bezpośrednio sąsiadujących z gminami przyległymi do granicy państwowej lub brzegu morskiego. Jej zasięg oznacza się tablicami z napisem „Strefa nadgraniczna”. Ważną rolę w systemie ochrony grani-

¹⁴ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 165–166.

¹⁵ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. 2023, poz. 960).

¹⁶ T. Bielecki, *Granice państwowe w systemie prawa państwa socjalistycznego*, Warszawa 1972, s. 85.

cy państwowej spełniają również przejścia graniczne, przez które odbywa się osobowy oraz towarowy ruch graniczny.

Od dnia 21 grudnia 2007 r., w związku z przystąpieniem Polski do strefy Schengen, została zlikwidowana kontrola graniczna na granicach wewnętrznych lądowych i morskich oraz z dniem 1 marca 2008 r. również na granicach powietrznych¹⁷. Tym samym zlikwidowano przejścia graniczne na granicy z Niemcami, Czechami, Słowacją i Litwą. Natomiast przejścia na granicy z Rosją (Obwód Kaliningradzki), Białorusią i Ukrainą stanowią wschodnią granicę Polski oraz zewnętrzną granicę Unii Europejskiej¹⁸. Kodeks graniczny Schengen¹⁹ ustalił brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne oraz zasady dotyczące kontroli granicznej osób przekraczających granice zewnętrzne. W związku z tymi zmianami system ochrony granicy państwowej został podzielony na tradycyjny, istniejący na granicy zewnętrznej, oparty na kontroli ruchu granicznego w przejściach granicznych oraz patrolowaniu linii granicy, oraz istniejący na granicy wewnętrznej, który nie polega już na fizycznej kontroli ruchu granicznego, lecz bardziej na czynnościach rozpoznawczych i prewencyjnych²⁰.

System organów odpowiedzialnych za ochronę granicy państwowej

Ochrona granicy państwowej ma charakter wielowymiarowy, gdyż odnosi się do takich sfer jak zapewnienie bezpieczeństwa państwa, sprawowanie kontroli granicznej, zwalczanie przestępczości, czy też ochrona obszaru celnego. Konieczność realizacji tych zadań zdeterminowała powstanie w tym zakresie wyspecjalizowanych podmiotów.

W systemie ochrony granicy państwowej najistotniejszą rolę odgrywa Straż Graniczna, powołana ustawą z dnia 12 października 1990 r. o Straży

¹⁷ B. Kurzępa, *Granica państwowa Rzeczypospolitej Polskiej i jej ochrona w świetle regulacji prawnoadministracyjnych*, Rzeszów 2016, s. 130.

¹⁸ M. Kosieradzka, *Strategie rozwoju obszarów niedoinwestowanych w zakresie przejść granicznych na przykładzie Polski Wschodniej* [w:] *Problemy zagospodarowania, ochrony i monitoringu krajobrazów strefy przygranicznej*, red. S. Horska-Schwarz, t. XXVI, Wrocław 2010, s. 51.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L 2016, nr 77, s. 1).

²⁰ J.R. Truchan, *Jednostki specjalne Policji i Straży Granicznej w ochronie wschodniej granicy Polski*, Szczytno 2014, s. 27.

Granicznej (dalej: u.s.g.)²¹, zastępując tym samym Wojska Ochrony Pogranicza. Jest to formacja typu policyjnego o charakterze prewencyjnym²². Do jej zasadniczych zadań, zgodnie z art. 1 u.s.g., należy ochrona granicy państwowej na lądzie i morzu, kontrola ruchu granicznego oraz zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji, wokół których określone są pozostałe jej zadania. Ponadto na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach²³ Straż Graniczna jest organem właściwym do dokonywania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP. Natomiast w sferze zapewnienia ochrony granicy powietrznej, zgodnie z u.o.g.p., zadania wykonuje Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dyżurnego Dowódcy Obrony Powietrznej.

W odniesieniu do ochrony obszaru celnego wiodącą rolę odgrywa Służba Celno-Skarbowa ustanowiona ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej u.k.a.s.)²⁴, funkcjonująca od 1 marca 2017 r. Zgodnie z preambułą u.k.a.s. celem jej działania jest przede wszystkim wykrywanie i zwalczanie nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu finansowemu państwa, a także zapewnienie ochrony obszaru celnego całej Unii Europejskiej. Natomiast w kontekście przeprowadzania granicznej kontroli weterynaryjnej, fitosanitarnej, sanitarno-epidemiologicznej i jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych istotną rolę spełniają Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Kontrole graniczne dokonywane przez wyżej wskazane inspekcje mają istotne znaczenie ze względu na ochronę życia i zdrowia człowieka.

Kształt systemu ochrony granicy państwowej a kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej

Przebieg granicy między Polską a Białorusią określają umowy międzynarodowe między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich²⁵. Natomiast w wyniku rozpadu ZSRR osta-

²¹ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2023, poz. 1080).

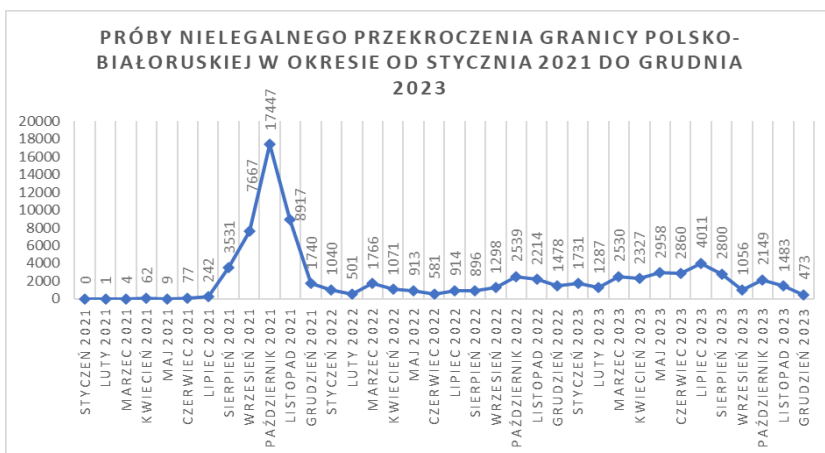
²² M. Paździor, B. Szmulik, *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012, s. 203.

²³ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2023, poz. 519).

²⁴ Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 16 listopada 2016 r. (Dz.U. 2023, poz. 615).

²⁵ Umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej z dnia 16 sierpnia 1945 r. (Dz.U. 1947 r., nr 35, poz. 167); Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

teczny przebieg granicy został potwierdzony w traktacie między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 23 czerwca 1992 r., w którym strony potwierdziły istniejącą między nimi granicę oraz zobowiązały się do jej nienaruszalności²⁶. Ustanowiona w powyższym dokumencie zasada nienaruszalności granicy polsko-białoruskiej została naruszona celową działalnością władz białoruskich. Przejawem jej naruszenia było skoordynowane wymuszanie prób nielegalnego przekraczania granicy przez grupy migrantów przy udziale służb białoruskich²⁷, które trwa nieprzerwanie od sierpnia 2021 r. (ilość prób nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej w okresie od stycznia 2021 do października 2023 r. przedstawia wykres 1. Jako zagrożenia wynikające z tej sytuacji można wskazać próby masowego, siłowego przekroczenia granicy państwa, niszczenie infrastruktury granicznej, ataki na polskich funkcjonariuszy, prowokacje graniczne, a także dowożenie migrantów ciężarówkami przez służby białoruskie²⁸.



Wykres 1. Próby nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej w okresie od stycznia 2021 do grudnia 2023 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przedstawionych w aktualnościach Straży Granicznej (<https://www.strazgraniczna.pl/>).

a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych z dnia 15 lutego 1961 r. wraz z Protokołem (Dz.U. 1961, nr 47, poz. 253).

²⁶ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 23 czerwca 1992 r. (Dz.U. 1993, nr 118, poz. 527).

²⁷ A. Wawrzusiszyn, *op.cit.*, s. 52.

²⁸ *Ibidem*, s. 52–54.

Jako apogeum można wskazać okres od sierpnia do listopada 2021 r., kiedy to odnotowano najwięcej prób nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej. W kolejnych miesiącach liczba ta znacznie spadła, jednakże wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie.

Tabela 1. Cudzoziemcy zatrzymani/ujawnieni przez Straż Graniczną za przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy państwowej na odcinku białoruskim wbrew przepisom

Rok	Kwartał	Razem	Obywatele państw trzecich	Obywatele UE/EOG
2020	I	41	38	3
	II	13	10	3
	III	38	30	8
	IV	154	149	5
Razem:		246	227	19
2021	I	21	21	0
	II	184	183	1
	III	1566	1561	5
	IV	1106	1104	2
Razem:		2877	2869	8
2022	I	190	190	0
	II	126	125	1
	III	94	93	1
	IV	178	178	0
Razem:		588	586	2
2023	I	160	160	0
	II	202	200	2
	III	133	132	1
	IV	70	70	0
Razem:		565	562	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Straży Granicznej (<https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html>).

Tabela 1 wskazuje liczbę cudzoziemców, którzy zostali zatrzymani bądź ujawnieni przez Straż Graniczną za przekroczenie lub usiłowanie przekroczenia granicy państwowej na odcinku białoruskim wbrew przepisom. W 2021 r. zatrzymanych bądź ujawnionych zostało 2877 cudzoziemców (w tym 2869 obywateli państw trzecich), co stanowi 1070% w stosunku do roku poprzedniego. W roku następnym można natomiast odnotować spadek tej liczby do 588 cudzoziemców (w tym 586 obywateli państw trzecich) -80%, zaś w 2023 do 565 (w tym 562 obywateli państw trzecich). Wraz ze zjawiskiem nielegalnej migracji można było również zaobserwować nasilającą się działalność pomocników i organi-

zatorów w nielegalnym przekraczaniu granicy (w 2022 r. – 400 osób²⁹, w 2023 r. – 519 osób³⁰).

Wobec tak wykreowanej sytuacji granicznej został wprowadzony stan wyjątkowy na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego na okres 30 dni³¹. Objął on swym zasięgiem 183 miejscowości województwa podlaskiego i lubelskiego, czyli ok. 3-kilometrowy pas wzdłuż granicy z Białorusią³². Ponadto rozporządzenie wprowadziło szereg ograniczeń na tym obszarze, w tym zawieszenie prawa do organizowania i przeprowadzania zgromadzeń oraz imprez masowych, obowiązek posiadania przy sobie dowodu osobistego lub innego dokumentu tożsamości, zakaz przebywania w ustalonym czasie na obszarze objętym stanem wyjątkowym, zakaz noszenia broni palnej lub innych materiałów wybuchowych, czy też zakaz utrwalania, nagrywania i fotografowania obiektów i obszarów obejmujących infrastrukturę graniczną, w tym wizerunku funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji i żołnierzy. W związku z utrzymującym się zagrożeniem stan wyjątkowy został przedłużony na okres kolejnych 60 dni³³.

Po okresie obowiązywania stanu wyjątkowego wprowadzono czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi na okres od dnia 1 grudnia 2021 r. do dnia 1 marca 2022 r.³⁴, a następnie na okres od dnia 2 marca 2022 r. do dnia 30 czerwca 2022 r.³⁵ Było to konsekwencją ustanowienia art. 12a ust. 2 u.o.g.p. umożliwiającego ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Komendanta

²⁹ *Rok 2022 w Straży Granicznej*, Straż Graniczna, <https://www.strazgraniczna.pl> (20.11.2023).

³⁰ *Miniona doba bez prób nielegalnego przekroczenia*, Straż Graniczna, <https://www.strazgraniczna.pl> (16.01.2024).

³¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612).

³² A. Wawrzuś, *op.cit.*, s. 55–56.

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

³⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2021, poz. 2193).

³⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2022, poz. 488).

Głównego Straży Granicznej, wprowadzenie takiego ograniczenia. Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej wymusiła również zawieszenie ruchu granicznego. Od dnia 9 listopada 2021 r. zawieszono do odwołania ruch na drogowym przejściu granicznym w Kuźnicy oraz od dnia 20 lutego 2023 r. w Bobrownikach³⁶.

W celu fizycznej ochrony granicy państwowej na terenach przygranicznych zadania w tym zakresie powierzono oprócz Straży Granicznej również żołnierzom wojsk operacyjnych oraz obrony terytorialnej, a także funkcjonariuszom Policji³⁷. Rozszerzono katalog uprawnień dla Straży Granicznej, m.in. umożliwiając na mocy ustnego pouczenia zwracanie do linii granicy osób nielegalnie ją przekraczających, co zostało uznane za sprzeczne z Konstytucją RP³⁸. Na podstawie art. 23 ust. 1 u.s.g. umożliwiono również korzystanie z dodatkowych środków przymusu bezpośredniego, a mianowicie plecakowych miotaczy substancji obeszczadniających oraz przedmiotów przeznaczonych do obeszczadniania osób za pomocą energii elektrycznej.

Jednym z większych przedsięwzięć, mających na celu fizyczną ochronę granicy państwowej na granicy z Białorusią, było podjęcie budowy, jako tymczasowego zabezpieczenia, zasieków z drutów typu „concertina” na długości około 223 km, a następnie docelowej zapory wraz z elektronicznymi metodami zarządzania granicą, na długości ponad 180 km. Ponadto zaplanowano budowę bariery elektronicznej na obszarze zewnętrznej granicy lądowej³⁹. W tym celu została wydana ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (dalej: u.b.z.g.p.)⁴⁰, określająca zasady przygotowania i realizacji zabezpieczenia granicy państwowej, stanowiącej zarazem zewnętrzną granicę strefy Schengen. Zapora ma na celu nie tylko utrudnić niezgodne z prawem przekraczanie granicy, ale również zapewnić bezpieczeństwo formacjom strzegącym granicę. Budowa fizycznej zapory rozpoczęła się 25 stycznia 2022 r. Większa część zapory została oddana

³⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lutego 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2023, poz. 275).

³⁷ *Trudna sytuacja na granicy polsko-białoruskiej*, Polska Zbrojna, <https://polskazbrojna.pl> (21.11.2023).

³⁸ *WSA: pushbacki sprzeczne z prawem polskim i międzynarodowym. Skargę złożył m.in. RPO. Uzasadnienie wyroku*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl> (21.11.2023).

³⁹ *Minister Mariusz Kamiński przedstawił szczegóły dotyczące budowy zapory na granicy*, Straż Graniczna, <https://www.strazgraniczna.pl> (29.11.2023).

⁴⁰ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2023, poz.1390).

w dniu 30 czerwca 2022 r., zaś całość inwestycji zakończono 1 października 2022 r. W związku z tym przedsięwzięciem wprowadzono zakaz przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej z Republiką Białorusi w okresie od dnia 1 lipca 2022 r. do dnia 15 września 2022 r.⁴¹, a następnie od dnia 16 września 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.⁴². Rozporządzenia wojewody podlaskiego zostały wydane zgodnie z art. 8 u.b.z.g.p., umożliwiającym wojewodzie właściwemu ze względu na lokalizację inwestycji, na wniosek lub po zasięgnięciu opinii komendanta oddziału Straży Granicznej właściwego ze względu na lokalizację inwestycji, wprowadzenie zakazu przebywania na określonym obszarze nie szerszym niż 200 m od linii granicy państwowej.

Zakończenie

Ochrona granicy państwowej stanowi element bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jednakże mając na względzie zagrożenia o charakterze zewnętrznym, nie może być rozpatrywana tylko w tym kontekście, gdyż ma istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego. Państwo, chcąc zagwarantować nienaruszalność swoich granic, musi stale dostosowywać i rozwijać swoje struktury oraz instytucje. Potwierdzeniem tego jest sytuacja na granicy polsko-białoruskiej, która wymusiła szereg zmian w polskim porządku prawnym dla zapewnienia nienaruszalności granicy państwowej oraz bezpieczeństwa państwa. Należy stwierdzić, że w obliczu wywołanego kryzysu migracyjnego państwo polskie, oprócz już istniejących instytucji, musiało wprowadzić nowe, aby móc utrzymać bezpieczeństwo państwa, m.in. uprawnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego SG wprowadzania czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej, umożliwienie Straży Granicznej zwracanie do linii granicy osób nielegalnie ją przekraczających na mocy ustnego pouczenia, czy też budowa zapory wraz z elektronicznymi metodami zarządzania granicą.

Na podstawie danych statystycznych Straży Granicznej można stwierdzić, że presja osób chcących nielegalnie przekroczyć granicę

⁴¹ Rozporządzenie nr 3/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz. Urz. Woj. Podl. 2022, poz. 2772).

⁴² Rozporządzenie nr 4/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz. Urz. Woj. Podl. 2022, poz. 3723).

państwa (wykres 1) w okresie od sierpnia do listopada 2021 r. osiągnęła największą wartość, w kolejnych miesiącach liczba ta znacznie spadła, zaś do listopada 2023 r. utrzymywała się stale na wysokim poziomie. Natomiast po wprowadzeniu przedstawionych zmian, a także po zakończeniu budowy bariery fizycznej i elektronicznej, do końca 2023 r. odnotowano spadek liczby cudzoziemców, którzy przekroczyli lub usiłowali przekroczyć granicę państwa na odcinku białoruskim wbrew przepisom.

Bibliografia

- Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1996.
- Bielecki T., *Granice państwowe w systemie prawa państwa socjalistycznego*, Warszawa 1972.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017.
- Grochalski S.M., *Wprowadzenie do problematyki instytucji granicy państwa. Refleksje obywatela Unii Europejskiej* [w:] *Ewolucja instytucji granicy we współczesnej Europie*, red. S. M. Grochalski, Opole 2010.
- Jurewicz-Bakun K., *Terytorium państwowe – zagadnienia podstawowe* [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys problematyki*, red. M. Kun-Buczko, Białystok 2011.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Kosieradzka M., *Strategie rozwoju obszarów niedoinwestowanych w zakresie przejść granicznych na przykładzie Polski Wschodniej* [w:] *Problemy zagospodarowania, ochrony i monitoringu krajobrazów strefy przygranicznej*, red. S. Horska-Schwarz, t. XXVI, Wrocław 2010.
- Kurzępa B., *Granica państwa Rzeczypospolitej Polskiej i jej ochrona w świetle regulacji prawnoadministracyjnych*, Rzeszów 2016.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011.
- Miniona doba bez prób nielegalnego przekroczenia*, Straż Graniczna, <https://www.strazgraniczna.pl> (16.01.2024).
- Minister Mariusz Kamiński przedstawił szczegóły dotyczące budowy zapory na granicy*, Straż Graniczna, <https://www.strazgraniczna.pl> (29.11.2023).
- Paździor M., Szmulik B., *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2012.
- Rok 2022 w Straży Granicznej*, Straż Graniczna, <https://www.strazgraniczna.pl> (20.11.2023).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L 2016, nr 77).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612).

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego wprowadzonego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1788).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2021, poz. 2193).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2022, poz. 488).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 lutego 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. 2023, poz. 275).
- Rozporządzenie nr 3/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz. Urz. Woj. Podl. 2022, poz. 2772).
- Rozporządzenie nr 4/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz. Urz. Woj. Podl. 2022, poz. 3723).
- Szpor G., *Terytorialne podstawy ustroju administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013.
- Trojanowska-Strzęboszewska M., *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Truchan J. R., *Jednostki specjalne Policji i Straży Granicznej w ochronie wschodniej granicy Polski*, Szczytno 2014.
- Trudna sytuacja na granicy polsko-białoruskiej*, Polska Zbrojna, <https://polska-zbrojna.pl> (21.11.2023).
- Wawrzusiszyn A., *Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia 2022”, 2022, nr 2.
- WSA: pushbacki sprzeczne z prawem polskim i międzynarodowym. Skargę złożył m.in. RPO. Uzasadnienie wyroku*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl> (21.11.2023).
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej z dnia 16 sierpnia 1945 r. (Dz.U. 1947 r., nr 35, poz. 167).
- Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych z dnia 15 lutego 1961 r. wraz z Protokołem (Dz.U. 1961, nr 47, poz. 253).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 2022, poz. 295).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2023, poz. 1080).
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. 2023, poz. 960).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2023, poz. 519).

Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 16 listopada 2016 r. (Dz.U. 2023, poz. 615).

Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2023, poz. 1390).

State border protection system and the situation on the Polish-Belarusian border – outline of issues

Abstract

The purpose of this article is to indicate how changes in legislation, introduced in connection with the triggered migration crisis, have affected the shape of the state border protection system. In addition, based on the statistics of the Border Guard, an attempt will be made to answer the question of whether the protection of the state border after the changes made is effective. As a thesis, it was assumed that the need to protect the integrity of the state border forced the introduction of a number of changes to the Polish legal order related to the protection of the state border. The research was conducted based on the formal-dogmatic method and a critical analysis of the literature, as well as using statistical data made available on the Border Guard website.

Keywords: security, state border protection, Polish-Belarusian border, border guards

Mariusz Palak*

PRZEMIANY PRZESTRZENI SPOŁECZNEJ W MIEŚCIE NA PRZYKŁADZIE NAZW ULIC RZESZOWA

Streszczenie

Celem artykułu jest prezentacja rozważań nad przemianami przestrzeni społecznej Rzeszowa w ostatnich 45 latach. Analizy skupią się wokół zmian nazw rzeszowskich ulic. Punktem wyjścia jest założenie, że ulice i ich nazwy są istotnym elementem miejskiej przestrzeni symbolicznej. Nazwy ulic stanowią odbicie preferowanych przez mieszkańców idei i wartości. Na potrzeby opracowania wyróżniono dwa główne typy nazw ulic: naznaczone społecznie i społecznie nienaznaczone. Termin „nazwy naznaczone społecznie” odnosi się do nazw, które nadane są lub przyjęte przez społeczności lub grupy ludzi, zwykle w celu odzwierciedlenia ich tożsamości, historii, kultury lub wartości. Analiza objęła poziom nasycenia nazw ulic nazwami znaczącymi, główne kategorie nazw znaczących oraz przestrzenne zróżnicowanie występowania nazw znaczących.

Słowa kluczowe: miasto, ulica, przestrzeń społeczna, przestrzeń symboliczna, socjologia

Wstęp

Koncepcja przestrzeni społecznej jest od dawna przedmiotem zainteresowania naukowców z różnych dyscyplin. Przestrzeń społeczna wpływa na sposób, w jaki ludzie wchodzą w interakcje, komunikują się i ustanawiają normy społeczne, a także odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu tożsamości społeczności i struktur społecznych. Badania przestrzeni społecznej mają również w Polsce długą tradycję. Według B. Jałowieckiego wyraz „przestrzeń” ma bardzo dużo znaczeń i również pojęcia związane z przestrzenią są niezmiernie bogate w najrozmaitsze konotacje. Przestrzeń można rozumieć trojako: 1) jako abstrakcyjną ideę, cechę charakterystyczną materii (przestrzeń matematyczna, astronomiczna, fizyczna); 2) jako środowisko

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: mpalak@ur.edu.pl. ORCID: 0000-0002-8890-9328.

naturalne, wyodrębnione w swoisty sposób z szerszej przestrzeni w toku ewolucji (przestrzeń przyrodnicza, geograficzna); 3) jako ludzki wytwór, antropogeniczny, kulturowy i społeczny kreowany przez jednostki, grupy i zbiorowości ludzkie (przestrzeń społeczna i kulturowa)¹. Zgodnie z trzecim rozumieniem przestrzeń odzwierciedla strukturę społeczną i jest kształtowana przez elementy systemu ekonomicznego, politycznego i ideologicznego². Ze względu na temat niniejszego tekstu zasadnicze znaczenie dla dalszych dociekań ma przede wszystkim przestrzeń jako określony, znaczący twór społeczny, przedmiot będący wytworem złożonego procesu społecznego³. Taka perspektywa posłuży do analizy przemian nazw ulic jako elementów przestrzeni społecznej.

Ulice miast mają duży wpływ na życie społeczne. Każda ma swój własny charakter i atmosferę, które odzwierciedlają kulturowe, ekonomiczne i historyczne konteksty danej okolicy. Oprócz swojej fizycznej istotności ulica ma również symboliczne znaczenie jako przestrzeń, gdzie ludzie wykorzystują swoje prawa do wolności wypowiedzi, zgromadzeń i przemieszczania się. Podobnie jak same ulice, także ich nazwy, jako integralna część krajobrazu miejskiego, są bardzo ważne. Służą jako znaczniki tożsamości, pamięci i narracji zbiorowych. Bywa, że nazwy ulic odzwierciedlają kontekst historyczny danego obszaru. Mogą uhonorować wybitne osoby, takie jak przywódcy polityczni, artyści, zachowując w ten sposób ich dziedzictwo i upamiętniając ich wkład. Nazwy ulic mogą stać się symbolami pamięci zbiorowej. Zachowują wydarzenia historyczne, które ukształtowały tożsamość i wartości konkretnej społeczności. Upamiętniając ważne momenty za pomocą nazw ulic, społeczności dbają o to, aby ich historia nie została zapomniana, a przyszłe pokolenia mogły uczyć się z ich dziedzictwa.

Ze względu na swoją wagę, nazwy ulic mogą być elementem walki politycznej, areną ścierania się rozmaitych ideologii. W związku z ograniczonymi możliwościami decydowania o nazwach ulic przez mieszkańców miast zwykle są one odbiciem poglądów elit władzy. Podsumowując, nazwy ulic odgrywają istotną rolę w przestrzeni społecznej. Jako produkty społeczne odzwierciedlają aspekty historyczne, kulturowe i geograficzne, przyczyniając się do budowania zbiorowej pamięci, tożsamości lokalnej i poczucia przynależności⁴. Specyfika socjologicznego

¹ B. Jałowiecki, *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, Warszawa 1998, s. 11.

² A. Majer, *Socjologia i przestrzeń miejska*, Warszawa 2010, s. 73.

³ B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006, s. 315.

⁴ M. Błaszczuk, *O politycznej naturze tożsamości lokalnej* [w:] *Spoleczne i ekonomiczne aspekty urbanizacji i metropolizacji*, red. M. Malikowski, M. Palak, J. Halik, Rzeszów 2015, s. 34–35.

podejścia do przestrzeni miejskiej i jej symboliki powinna być zorientowana na badanie przede wszystkim tego, co społecznego jest w tej przestrzeni uwidocznione. Należy analizować „zapisywanie” i „ujawnianie się” w niej struktury społeczności, jej organizacji, kultury, wierzeń, systemów politycznych. Przestrzeń jest zatem naznaczana poprzez „zapis” społecznych struktur i wartości kulturowych, w tym symboli⁵.

Celem artykułu jest prezentacja rozważań nad przemianami przestrzeni społecznej Rzeszowa w ostatnich 45 latach. Analizy skupią się wokół zmian nazw rzeszowskich ulic. Punktem wyjścia jest założenie, że ulice i ich nazwy są istotnym elementem miejskiej przestrzeni symbolicznej. Nazwy ulic stanowią odbicie preferowanych przez mieszkańców idei i wartości. Zainteresowanie ulicami Rzeszowa przejawiali wcześniej różni badacze. K. Piróg podjął próbę stworzenia onomastykonu hodonimów Rzeszowa⁶. Ukazał się również artykuł o symbolice ruralnej i agrarnej w pejzażu miasta⁷. Zainteresowanie problematyką ulic Rzeszowa pokazał H. Kotarski w pracy poświęconej nazewnictwu w miastach województwa podkarpackiego⁸. Artykuł poza prezentacją wyników badania przedstawia propozycję systemowego podejścia do analiz ilościowych i przestrzennych nazw ulic w Rzeszowie i innych miastach.

Na potrzeby opracowania wyróżniono dwa główne typy nazw ulic: naznaczone społecznie i społecznie nienaznaczone. Termin „nazwy naznaczone społecznie” odnosi się do nazw, które nadane są lub przyjęte przez społeczność lub grupy ludzi, zwykle w celu odzwierciedlenia ich tożsamości, historii, kultury lub wartości. Te nazwy często mają znaczenie symboliczne lub emocjonalne dla społeczności. Do ulic naznaczonych społecznie zalicza się tylko te, których patronem są osoby, grupy lub wydarzenia historyczne o znaczeniu społecznym, np. Powstańców Listopadowych, Mickiewicza.

Na początku ustalony został udział nazw znaczących w przestrzeni miejskiej. Następnie dociekania skupiły się na zmianach w poziomie nasycenia symbolicznego nazw ulic z uwzględnieniem wszystkich osiedli Rzeszowa. Analizy mają charakter głównie ilościowy. Dane o ulicach zebrano na podstawie planów miasta wydanych w latach 1979, 2001

⁵ E. Kaltenberg-Kwiatkowska, *O oznaczaniu i naznaczaniu przestrzeni miasta*, „Przegląd Socjologiczny”, 2011, nr 2–3, s. 137.

⁶ K. Piróg, *Onomastykon hodonimów Rzeszowa jako przykład enumeracji chaotycznej* [w:] *Wybrane problemy współczesnych miast. Kultura, symbolika, promocja*, red. M. Malikowski [i in.], Rzeszów 2015, s. 87–98.

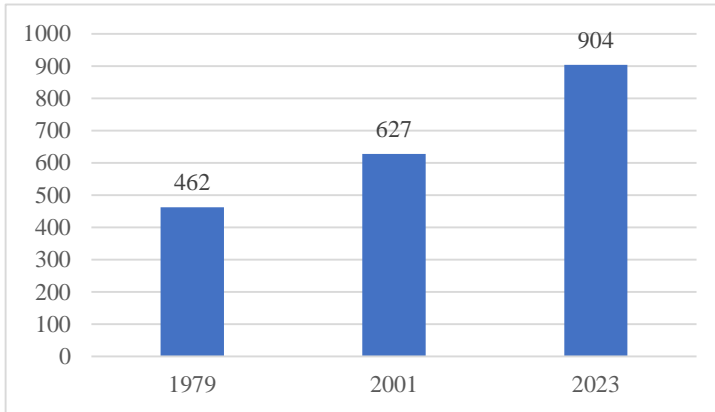
⁷ T. Chrobak, *Symbolika ruralna i agrarna we współczesnej przestrzeni miejskiej Rzeszowa* [w:] *Wybrane problemy współczesnych miast...*, s. 39–56.

⁸ H. Kotarski, *Nazewnictwo w miastach województwa podkarpackiego* [w:] *Wybrane problemy współczesnych miast...*, s. 99–110.

i 2023. Sformułowano następujące pytania badawcze: 1. Jak w badanym czasie zmieniał się odsetek nazw znaczących? 2. Jakie można wyodrębnić główne kategorie nazw znaczących? 3. Czy na obszarze miasta występuje przestrzenne zróżnicowanie występowania nazw znaczących?

Zmiany poziomu nasycenia nazw znaczących w latach 1979–2023

W latach 1979–2023 odnotowano znaczący wzrost liczby ulic w badanym obszarze. W roku 1979 w Rzeszowie istniało łącznie 462 ulice. To jest początek badanego okresu i stanowi bazową wartość dla dalszych analiz. W ciągu 22 lat od roku 1979 liczba ulic wzrosła do 627 w roku 2001. To oznacza wzrost o 165 ulic w porównaniu z danymi z roku 1979. W 2023 r. zaobserwowano kolejny znaczący wzrost liczby ulic. W tej chwili w Rzeszowie są aż 904 ulice. To zdecydowanie największa liczba ulic w porównaniu z wcześniejszymi okresami. Sytuacja ta wynika ze znacznego fizycznego rozwoju miasta i związanego z nim powiększenia się granic administracyjnych Rzeszowa.

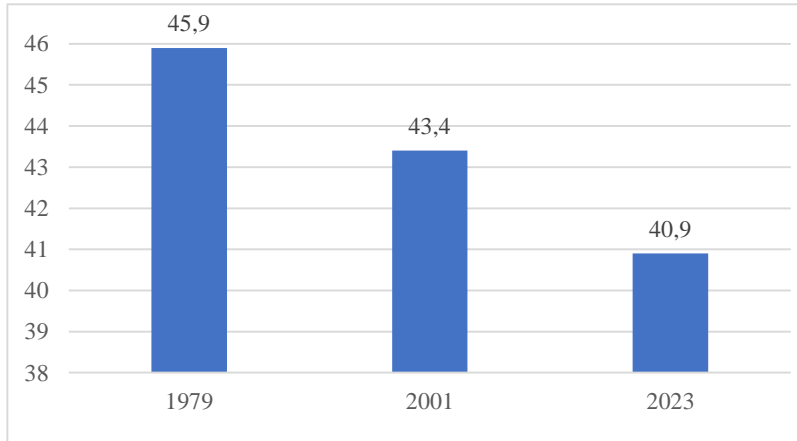


Wykres 1. Zmian liczby ulic w latach 1979–2023

Źródło: obliczenia własne.

W ciągu ostatnich dziesięcioleci Rzeszów doświadczył stopniowego spadku poziomu nasycenia znaczącymi nazwami ulic. W 1979 r. poziom ten wynosił 45,9%, co oznaczało, że prawie połowa ulic w mieście miała znaczące nazwy. Jednakże w 2001 r. poziom nasycenia zmniejszył się do 43,4%, a w 2023 r. spadł jeszcze bardziej, osiągając wartość 40,9%. Można

zauważyć, że trend ten jest spadkowy i sugeruje, że coraz mniej ulic w Rzeszowie ma znaczące nazwy. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w omawianym czasie liczba ulic w mieście uległa podwojeniu, a spadek jest bardzo mały. W tym czasie nastąpiła jednak ogromna zmiana jakościowa.



Wykres 2. Zmiana poziomu nasycenia nazw znaczących w latach 1979–2023 (w %)

Źródło: obliczenia własne.

Wydarzenia polityczne w XX wieku sprzyjały zmianom nazw ulic. Różni autorzy wskazują na co najmniej 5 kluczowych dat. W 1919 r. nazwy polskie zastąpiły niemieckie i rosyjskie. W 1939 r. okupanci narzucili swoje nazwy. Po wojnie w 1945 r. reżim komunistyczny wprowadzał nazwy gloryfikujące własnych bohaterów. Po 1956 r. skorygowano nazwy najbardziej kojarzące się ze stalinizmem. Jednak najbardziej istotne były zmiany, które nastąpiły po 1989 r., kiedy przestrzeń miejska, w tym nazwy ulic, uległy radykalnej dekomunizacji⁹. Tabela 1 przedstawia znaczące zmiany w nazwach ulic i rond w Rzeszowie po roku 1989.

Tabela 1. Przykłady zmiany nazw ulic w Rzeszowie po 1989 r.

Było	Jest
ul. Obrońców Stalingradu	ul. Hetmańska
ul. Lenina	ul. Piłsudskiego
al. 22 lipca	al. Ciepłińskiego
ul. Marchlewskiego	ul. Lisa-Kuli
al. Komunistów	al. Pod Kasztanami
ul. Nowotki	ul. Warszawska

⁹ B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *op.cit.*, s. 400.

ul. Buczka	ul. Reformacka
ul. Krasickiego	ul. Lubelska
al. Bieruta	al. Okulickiego
ul. Turkienicza	ul. ks. Jałowego
rondo PKWN	rondo Dmowskiego
rondo Dzierżyńskiego	Rondo Pakosława

Źródło: analiza własna.

Te zmiany nazw ulic, alei i rond odzwierciedlają transformację społeczeństwa i polityczne zmiany, które zaszły w Polsce po roku 1989. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że niemal wszystkie transformacje mają charakter symboliczny, odnosząc się do okresu komunistycznego i przeszłości Polski. Nowe nazwy nawiązują często do postaci historycznych lub lokalnych bohaterów, co ma na celu podkreślenie nowego kierunku i wartości obowiązujących w kraju po przemianach politycznych. Co ciekawe, zmiany te nie wpłynęły na poziom nasycenia, gdyż nazwy znaczące zmieniano na inne znaczące.

Główne kategorie nazw znaczących w przestrzeni Rzeszowa

W wyniku analizy ustalono 13 kategorii patronów znaczących rzeszowskich ulic:

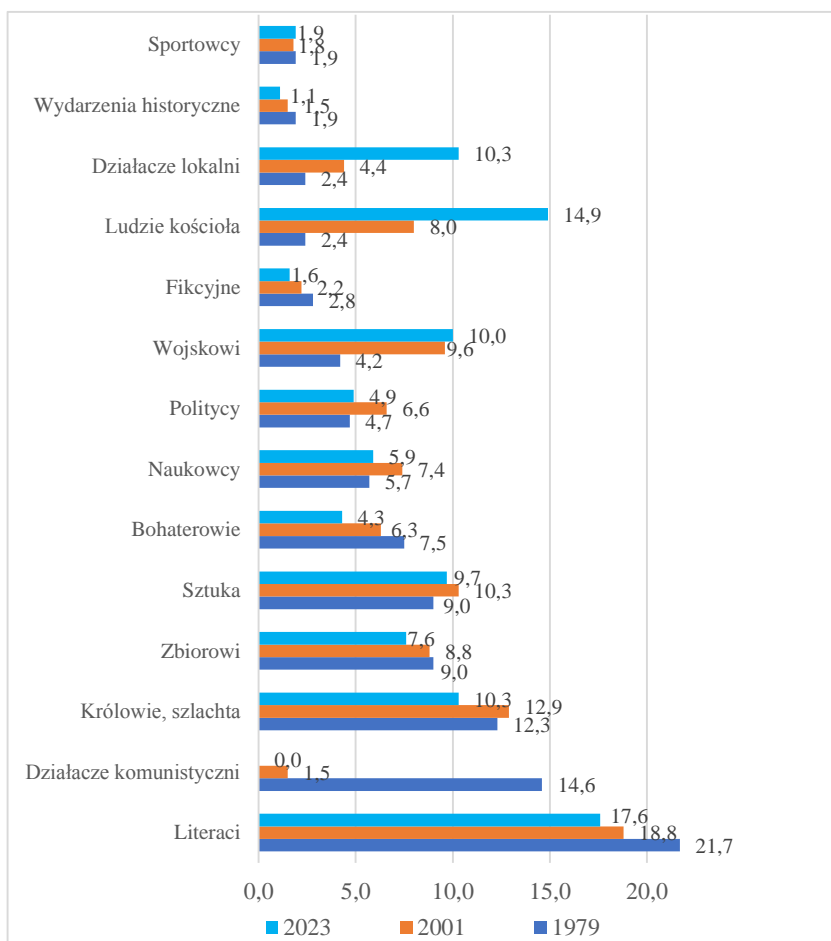
- 1) literaci – poeci, pisarze itp. Ulice nazwane na cześć twórców literackich, jak Adam Mickiewicz czy Henryk Sienkiewicz, które nawiązują do tradycji literackiej regionu i kraju.
- 2) duchowni – księża, święci, np. święty Roch. Ulice upamiętniające duchownych, którzy mieli wpływ na życie społeczne i religijne miasta Rzeszowa i Polski.
- 3) królowie, magnaci, szlachta, np. Bolesław Chrobry, Lubomirscy. Te ulice noszą nazwy wybitnych polskich monarchów, magnatów i szlachty.
- 4) lokalni działacze społeczni, np. Jacenty Gałęzowski.
- 5) artyści – malarze, muzycy, aktorzy, np. Tadeusz Nalepa. Ulice upamiętniają artystów, którzy przyczynili się do rozwoju polskiej kultury i sztuki.
- 6) wojskowi, np. Stanisław Maczek. Ulice nazwane na cześć wybitnych żołnierzy i dowódców.
- 7) nazwy grupowe (zbiorowi), np. Armii Krajowej. Te ulice uhonorują grupy i organizacje, które miały istotne znaczenie w historii Polski, takie jak Armia Krajowa.

- 8) naukowcy (w tym prawnicy i lekarze), np. Maria Skłodowska-Curie. Ulice noszą nazwy wybitnych osób, które dokonały znaczących osiągnięć naukowych w swoich dziedzinach.
- 9) politycy, np. Stanisław Mikołajczyk. Te ulice upamiętniają wybitnych polityków, którzy odgrywali ważną rolę na szczeblu krajowym.
- 10) bohaterowie narodowi, np. Tadeusz Kościuszko.
- 11) sportowcy, np. Waław Nycz. Te ulice upamiętniają wybitnych sportowców, którzy osiągnęli sukcesy na arenie krajowej i międzynarodowej, reprezentując Rzeszów i Polskę.
- 12) postacie fikcyjne, np. Zagłoba. Ulice nazwane na cześć postaci fikcyjnych z literatury.
- 13) wydarzenia historyczne, np. Unia Lubelska.

W 2023 r. najczęściej występującą kategorią patronów ulic Rzeszowa są „literaci”, stanowiący 17,6% wszystkich ulic. Na drugim miejscu znajdują się „ludzie kościoła” (14,9%). To odzwierciedla ważną rolę, jaką religia i duchowość odgrywają w życiu rzeszowian. „Królowie, szlachta” występują w 10,3% nazw ulic, co wskazuje na kulturowe i historyczne zakorzenienie miasta z monarchią i arystokracją. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku kategorii „działacze lokalni” (również 10,3%), co prawdopodobnie odnosi się do lokalnych liderów, którzy odegrali kluczową rolę w rozwoju miasta i regionu. „Wojskowi” mają znaczącą obecność wynoszącą 10,0% i odzwierciedlają burzliwą historię Polski. Kategoria „artyści” reprezentuje 9,7% patronów. „Nazwy grupowe” zajmują 7,6% spośród całości. „Naukowcy” reprezentują 5,9%, a „politycy” 4,9%. Kategoria „bohaterowie narodowi” występuje w 4,3% przypadków i może odnosić się do postaci, które odegrały kluczową rolę w historii Polski (np. Tadeusz Kościuszko). Inne kategorie, takie jak „sportowcy”, „postacie historyczne”, „wydarzenia historyczne” występują najrzadziej wśród patronów ulic w 2023 r. Trzeba zwrócić uwagę, że z miejskiego krajobrazu symbolicznego zniknęli „działacze komunistyczni”, którzy przed 1989 r. stanowili drugą pod względem częstości występowania kategorię patronów.

Interesujące wnioski przyniosła analiza zmian nazewnictwa w badanym czasie. Udział niektórych poszczególnych kategorii ulegał dynamicznym zmianom. Największe przeobrażenia nastąpiły w kategoriach: „działacze komunistyczni”, „ludzie kościoła” oraz „działacze lokalni”. W kategorii „działacze komunistyczni” udział spadł z 14,6% w 1979 r. do 0,0% w 2023 r., co odzwierciedla przemiany polityczne i społeczne w tym okresie. Natomiast w kategorii „ludzie kościoła” ich obecność znacznie wzrosła z 2,4% w 1979 r. do 14,9% w 2023 r. „Działacze lo-

kalni” również zwiększyli swoją reprezentację na ulicach Rzeszowa z 2,4% w 1979 r. do 10,3% w 2023 r. Kategorie „literaci”, „królowie, szlachta”, „sztuka”, „bohaterowie”, „naukowcy”, „politycy” i „sportowcy” straciły nieco na znaczeniu w ciągu tych lat, chociaż te zmiany były stosunkowo niewielkie. Kategorie „wojskowi” i „postacie fikcyjne” zyskały na znaczeniu, przy czym „wojskowi” zwiększyli swój udział z 4,2% w 1979 r. do 10,0% w 2023 r. Kategorie „zbiorowi” i „wydarzenia historyczne” utrzymały się na stosunkowo stałym poziomie, z niewielkimi spadkami udziału w ciągu tych lat.



Wykres 3. Zmiany udziałów kategorii patronów ulic w Rzeszowie w latach 1979–2023 (w %)

Źródło: analiza własna.

Dodatkowego komentarza wymagają transformacje zaobserwowane w przypadku czterech najbardziej interesujących kategorii patronów. „Literaci” przez wszystkie analizowane lata stanowili najliczniejszą kategorię. Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że ludzie literatury jako patroni ulic raczej nie budzili kontrowersji bez względu na dominującą w danej epoce ideologię. Kolejna kwestia ma związek ze zniknięciem z przestrzeni miejskiej „działaczy komunistycznych”. Powstała luka została wypełniona przez „ludzi kościoła”. Co niezwykle interesujące, występowanie kategorii „działaczy komunistycznych” w 1979 r. i „ludzi kościoła” w 2023 r. było na niemal identycznym poziomie (odpowiednio 14,6% i 14,9%). Obydwie kategorie były drugimi najczęściej występującymi. Można zatem mówić w tym przypadku o specyficznej sukcesji w przestrzeni symbolicznej w mieście. Uwagę zwraca również szybkie „odrodzenie” się „działaczy lokalnych”. Dynamiczne zwiększenie się udziałów tej kategorii wśród patronów ulic po 1989 r. jest wskaźnikiem wzrostu zainteresowania kwestiami samorządności i docenienia zasług wniesionych przez te osoby dla społeczności lokalnej Rzeszowa.

Zróżnicowanie przestrzenne występowania nazw znaczących

W celu sprawdzenia zróżnicowania przestrzennego występowania nazw znaczących obszar miasta podzielono na trzy strefy: osiedla śródmiejskie powstałe przed 1945 r., osiedla powstałe po 1945 r. oraz najnowsze osiedla Rzeszowa, które znalazły się w granicach administracyjnych miasta w wyniku serii poszerzeń z ostatnich kilkunastu lat. Podział taki miał na celu sprawdzenie, czy i w jakim zakresie wiek strefy (osiedla) wpływa na występujące na jej obszarze nazwy ulic.

W osiedlach śródmiejskich, które istniały przed rokiem 1945, nazwy ulic o charakterze nieznaczącym stanowiły zaledwie 22,9% ogółu ulic w tych obszarach. Z kolei nazwy ulic uznawane za znaczące reprezentują większość, stanowiąc 77,1% wszystkich ulic w tych osiedlach. W starszych częściach miasta przeważają nazwy ulic o większym znaczeniu historycznym lub kulturowym. W osiedlach, które wykształciły się po roku 1945, nieznaczące nazwy ulic przeważają i stanowią 62,5% ogółu ulic w tych obszarach, podczas gdy nazwy ulic znaczące wynoszą 37,5%. Można to interpretować jako ewolucję w podejściu do nadawania nazw ulicom, które na tym obszarze częściej mają bardziej ogólny charakter. W przypadku osiedli przyłączonych do miasta po roku 2006 aż 70,5% ulic nosi nieznaczące nazwy, podczas gdy tylko 29,5% to nazwy znaczące. To sugeruje, że nazwy ulic na tych osiedlach mogły być nadawane w bardziej praktyczny sposób. Ponadto zależności pomiędzy

typem nazwy ulicy a osiedlem, na którym dana ulica się znajduje, są istotne statystycznie (test chi-kwadrat wykazał istotność na poziomie 0,001). Oznacza to, że typ nazwy ulicy zależy od osiedla. Liczba ulic nieznaczących wzrasta z odległością ulicy od centrum miasta.

Tabela 2. Udział nazw w poszczególnych strefach Rzeszowa

Typ nazwy	Osiedla śródmiejskie (do 1945 r.)	Osiedla powstałe po 1945 r.	Osiedla przyłączone po 2006 r.
Nieznaczący	22,9%	62,5%	70,5%
Znaczący	77,1%	37,5%	29,5%
Ogółem	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: analiza własna.

Równie interesujące ustalenia przynosi analiza rozkładu patronów ulic znaczących w wyróżnionych strefach Rzeszowa. Najpopularniejszą kategorią patronów ulic w osiedlach śródmiejskich są „literaci”, stanowiący 15,8% wszystkich nazw ulic. Kategoria „królowie i szlachta” zajmuje drugie miejsce, stanowiąc 15,8% ulic. W tej kategorii dominują również „bohaterowie narodowi” z udziałem wynoszącym 12,9%. „Bohaterowie lokalni” i „ludzie nauki” również mają swoje miejsce na ulicach, odpowiednio 5,9% i 9,9% nazw ulic. Osiedla powstałe po 1945 r. wykazują większą różnorodność w kategoriach patronów ulic. Jednak również tutaj najczęściej występują „literaci” (22,3%). Kategorie „artyści” (13,0%) i „wojskowi” (11,9%) również mają znaczny udział w nazwach ulic. „Ludzie kościoła” (10,4%) i „bohaterowie lokalni” (7,3%) także mają swoje miejsce w nazwach ulic w tych osiedlach. Najmłodsze osiedla wyróżniają się częstym występowaniem kategorii „ludzie kościoła” (36,8%), co odzwierciedla znaczenie kościoła i religii w tych osiedlach. „Bohaterowie lokalni” (23,7%) i „wojskowi” (10,5%) również znacząco wpływają na nazwy ulic. Inne kategorie, takie jak „sportowcy” (2,6%) i „artyści” (3,9%), także są reprezentowane w nazwach ulic. Również w tym przypadku ustalono istotną statystycznie zależność pomiędzy kategorią patrona ulicy a jej położeniem w przestrzeni miasta.

Tabela 3. Przestrzenny rozkład kategorii patronów ulic miasta

Kategoria patrona	Osiedla śródmiejskie (do 1945 r.)	Osiedla powstałe po 1945 r.	Osiedla przyłączone po 2006 r.	Ogółem
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Literaci	15,8%	22,3%	7,9%	17,6%
Ludzie kościoła	6,9%	10,4%	36,8%	14,9%
Królowie i szlachta	15,8%	8,8%	6,6%	10,3%

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Bohaterowie lokalni	5,9%	7,3%	23,7%	10,3%
Wojskowi	5,9%	11,9%	10,5%	10,0%
Artyści	7,9%	13,0%	3,9%	9,7%
Zbiorowi	9,9%	6,7%	6,6%	7,6%
Ludzie nauki	9,9%	5,7%	1,3%	5,9%
Politycy	3,0%	7,8%	0,0%	4,9%
Bohaterowie narodowi	12,9%	1,6%	0,0%	4,3%
Sportowcy	1,0%	2,1%	2,6%	1,9%
Fikcyjni	1,0%	2,6%	0,0%	1,6%
Wydarzenia historyczne	4,0%	0,0%	0,0%	1,1%
Ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Źródło: obliczenia własne.

Ogólnie rzecz biorąc, różnice w kategoriach patronów ulic między różnymi typami osiedli sugerują zróżnicowanie historii, kultury i społeczności w tych obszarach. Osiedla śródmiejskie zdają się bardziej koncentrować na literaturze i historii narodowej, podczas gdy osiedla powstałe po 1945 r. i przyłączone po 2006 r. są bardziej różnorodne pod względem kategorii patronów ulic, odzwierciedlając różne aspekty życia społecznego i kulturalnego. Istotną rolę w różnicach pomiędzy poszczególnymi strefami odgrywa czas powstania osiedla. Ulice śródmiejskie, jako najstarsze, otrzymywały najważniejszych patronów, takich jak ludzie literatury i królowie. Ich obecność w przestrzeni miejskiej podkreślała dorobek kulturowy i historię narodu. W związku z tym, że pula ważnych postaci jest ograniczona, późniejsze osiedla otrzymywały innych patronów (artyści, wojskowi, ludzie kościoła). W najmłodszych osiedlach miasta dominują patroni związani z kościołem oraz bohaterowie lokalni bardzo często pochodzący z tej miejscowości, zanim stała się częścią Rzeszowa.

Zakończenie

W ciągu ostatnich dziesięcioleci miasto przeszło przez wiele zmian zarówno w kontekście liczby ulic, jak i sposobu, w jaki są one nadawane. Pomimo dwukrotnego wzrostu liczby ulic w mieście od lat 70. XX wieku, poziom nasycenia nazwami znaczącymi pozostaje na podobnym poziomie. Warto zwrócić uwagę, że po roku 1989 doszło do istotnej zmiany w nazwach ulic. Działacze komunistyczni zniknęli z przestrzeni miejskiej, ustępując miejsca ludziom kościoła. To odzwierciedla ogólną zmianę wartości i przekonań społecznych w tym okresie. W 2023 r.,

można zauważyć, że najpopularniejszymi patronami ulic są „literaci”. Następnie mamy „ludzi kościoła”, „działaczy lokalnych” oraz „królów”.

Zaobserwowano wyraźne zróżnicowanie przestrzenne występowania nazw znaczących. W śródmieściu nazwy znaczące dominują, odzwierciedlając centralną rolę tej części miasta w życiu społecznym i kulturalnym. Im dalej od śródmieścia, tym mniej nazw znaczących. Co więcej, zaobserwowano również przestrzenne zróżnicowanie występowania nazw znaczących ze względu na kategorię patrona. W śródmieściu dominują „literaci”, „królowie i szlachta” oraz „bohaterowie narodowi”, co odzwierciedla ważność tych postaci dla historii Polski i miasta. Natomiast w najmłodszych miejscowościach przeważają „ludzie kościoła” i „bohaterowie lokalni” – wskazuje to na większy konserwatyzm oraz większą identyfikację mieszkańców z duchowym i lokalnym dziedzictwem.

Przyjęta metoda analiz nasycenia symbolicznego nazw ulic pozwala na zastosowanie ich również dla innych miast w Polsce. Warto sprawdzić, czy w innych ośrodkach ustalenia będą podobne. Być może uda się odkryć prawidłowości uniwersalne dla wszystkich miast oraz specyficzne dla niektórych regionów i ośrodków miejskich. Szczególnie interesujące może być porównanie wyników z danymi z dużych miast, jak np. Warszawa i Kraków, oraz z danymi zebranymi w miastach Polski zachodniej, które w 1945 r. znalazły się w granicach kraju. W tych ostatnich miał bowiem miejsce żywiołowy proces polonizacji przestrzeni miejskiej.

Bibliografia

- Błaszczyk M., *O politycznej naturze tożsamości lokalnej* [w:] *Spoleczne i ekonomiczne aspekty urbanizacji i metropolizacji*, red. M. Malikowski, M. Palak, J. Halik, Rzeszów 2015.
- Chrobak T., *Symbolika ruralna i agrarna we współczesnej przestrzeni miejskiej Rzeszowa* [w:] *Wybrane problemy współczesnych miast. Kultura, symbolika, promocja*, red. M. Malikowski [i in.], Rzeszów 2015.
- Kaltenberg-Kwiatkowska E., *O oznaczaniu i naznaczaniu przestrzeni miasta*, „Przegląd Socjologiczny”, 2011, nr 2–3.
- Kotarski H., *Nazewnictwo w miastach województwa podkarpackiego* [w:] *Wybrane problemy współczesnych miast. Kultura, symbolika, promocja*, red. M. Malikowski [i in.], Rzeszów 2015.
- Jałowiecki B., *Spoleczne wytwarzanie przestrzeni*, Warszawa 1998.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2006.
- Majer A., *Socjologia i przestrzeń miejska*, Warszawa 2010.
- Piróg K., *Onomastykon hodonimów Rzeszowa jako przykład enumeracji chaotycznej* [w:] *Wybrane problemy współczesnych miast. Kultura, symbolika, promocja*, red. M. Malikowski [i in.], Rzeszów 2015.

Transformation of social space in the city on the example of Rzeszow street names

Abstract

The purpose of the article is to present a consideration of the changes in the social space of Rzeszow in the last 50 years. The analyses will focus on changes in the names of Rzeszow streets. The starting point is the assumption that streets and their names are an important element of urban symbolic space. Street names are a reflection of the ideas and values preferred by residents. For the purposes of the study, two main types of street names were distinguished: socially marked and socially unmarked. The term "socially marked names" refers to names that are given or adopted by communities or groups of people, usually to reflect their identity, history, culture or values. The analysis covered the level of saturation of street names with meaningful names, the main categories of meaningful names, and the spatial variation in the occurrence of meaningful names.

Keywords: city, street, social space, symbolic space, sociology

Andrzej Pieczywok*

EDUKACJA OBRONNA I JEJ EFEKTY NA PRZYKŁADZIE ZACHOWAŃ LUDNOŚCI CYWILNEJ. DOŚWIADCZENIA I WNIOSKI Z WOJNY NA UKRAINIE

Streszczenie

Edukacja obronna to cały system dydaktyczno-wychowawczej działalności wszystkich instytucji mających wpływ na kształcenie postaw, umiejętności i zachowań człowieka, czyli szkoły, rodziny, wojska, środków masowego przekazu i organizacji społecznych. Edukacja ma dość duży wpływ na zachowania ludności w wyniku zaistnienia sytuacji kryzysowych. Głównym celem artykułu jest ocena efektów realizacji edukacji obronnej na przykładzie zachowań ludności cywilnej na Ukrainie w trakcie trwania wojny. Analiza ukierunkowana jest na wskazanie zarówno pozytywnych, jak i negatywnych aspektów dotyczących wiedzy i umiejętności ludności cywilnej szczególnie w takich obszarach, jak znajomość sygnałów powiadamiania i alarmowania, liczba i wyposażenie schronów oraz możliwości wsparcia psychologicznego. Artykuł składa się z czterech części: wstępu, opisu systemu ochrony i sposobów zachowania się ludności cywilnej na Ukrainie, oceny sytuacji w zakresie ochrony ludności w Polsce oraz zakończenia.

Słowa kluczowe: zagrożenia, edukacja obronna, ludność cywilna, wojna na Ukrainie

Wstęp

Edukacja obronna odgrywa istotną rolę w systemie obronnym państwa poprzez kształtowanie postaw obronnych narodu. Realizując procesy oświatowe, wychowawcze oraz kształcenia, tworzony jest system edukacji obronnej, warunkujący skuteczne funkcjonowanie ludności cywilnej w sytuacjach zagrożeń i wojny.

Edukacja jest jednym z ważniejszych przedsięwzięć realizowanych w obszarze przygotowań obronnych państwa. Przygotowania obronne definiowane są jako część działalności państwa w dziedzinie obronnej,

* Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, e-mail: a.pieczywok@wp.pl, ORCID: 0000-0002-4531-0630.

obejmująca całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych realizowanych przez organy administracji publicznej oraz inne organy i instytucje państwowe, a także przedsiębiorców i organizacje społeczne, zapewniających przygotowanie systemu obronnego państwa do przeciwdziałania wszelkiego rodzaju zagrożeniom żywotnych interesów narodowych¹.

Celem przygotowań obronnych „jest utrzymanie stałej gotowości obronnej i zapewnienie możliwości sprawnego osiągania jej wyższych stanów, jak również odpowiednie przygotowanie struktur organizacyjnych państwa i samych obywateli do sprawnego działania i przetrwania w warunkach nadzwyczajnych (kryzysowych i wojennych)”². Przygotowania obronne dotyczą zarówno sfery militarnej, jak i niemilitarnej systemu obronnego państwa. Pozamilitarne przygotowania obronne to „proces realizowany przez wszystkie niemilitarne podmioty Systemu Obronnego Państwa (SOP), obejmujące całokształt przedsięwzięć planistycznych, organizacyjnych i rzeczowo-finansowych, mających na celu przygotowanie sił i środków oraz sposobów (procedur) działania tych podmiotów do zapewnienia przetrwania państwa i jego obywateli w razie wystąpienia zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny”³, natomiast w obszarze przygotowań obronnych podsystemu militarnego „realizowane są przedsięwzięcia zmierzające do zwiększenia potencjału Sił Zbrojnych RP w ramach istniejących możliwości finansowych państwa, z akcentem na aspekty jakościowe”⁴.

Od początku rosyjskiej inwazji jako cel, obok obiektów cywilnych oraz żołnierzy, została wzięta również ludność cywilna. Podczas wojny w Ukrainie ludzie są zagrożeni nalotami i atakami raketowymi. Dźwięk syren wywołuje instynktowną chęć ucieczki. W Kijowie „naturalnym” schronem okazało się miejskie metro. Z dnia na dzień rosła liczba ukraińskich uchodźców (obecnie liczba ta znacznie się zmniejszyła). W obliczu barbarzyńskich ataków Rosji na ukraińską infrastrukturę i ludność cywilną wielu Ukraińców zostało zmuszonych szukać schronienia w piwnicach pozbawionych elektryczności, gazu czy bieżącej wody.

¹ W. Kitler, *Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej: teoria i praktyka. Podstawy teoretyczne przygotowań obronnych państwa w kontekście zadań i potrzeb obronnych*, „Zeszyt Problematyczny”, 2011, nr 1, s. 12.

² K. Krakowski, *Ogólne implikacje przygotowania systemu obronnego państwa* [w:] *Obronność Polski w XXI wieku*, red. Z. Leśniewski, P.R. Ostolski, M. Palczewska, Warszawa 2017, s. 42.

³ M. Kuliczkowski, *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Próba systematyzacji procesualnych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań*, Warszawa 2016, s. 40.

⁴ *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, pkt 124.

Wiele szkół przestało funkcjonować, uniemożliwiając tym samym planową realizację zajęć dydaktycznych. Na całym terytorium państwa występuje wysokie zagrożenie brakiem wody, żywności i schronienia, a także brakiem dostępu do opieki medycznej. W wyniku rosyjskiej agresji uwalniane są do powietrza, gleby oraz wody toksyczne materiały pochodzące ze zrujnowanych budynków, eksplodujących rurociągów czy uszkodzonych systemów sanitarnych oraz składowisk paliw i chemikaliów. Coraz więcej miejscowości znajduje się na skraju katastrofy humanitarnej, katastrofy demograficznej, pojawiają się ogromne finansowe straty. Dodać należy, że rosyjskie działania są sprzeczne z konwencją genewską o ochronie osób cywilnych podczas wojny i stanowią zbrodnie wojenne. Ludność cywilna jest narażona na śmierć także w przypadku stawianiu biernego oporu wobec agresora.

Rosyjska agresja wywołała dużą mobilizację ukraińskiego społeczeństwa. Rządowe apele o włączenie się do działań obronnych spotykają się z szerokim odzewem. Ukraińcy masowo zgłaszają się do Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT) oraz uzupełniających je formacji ochotniczych, tworzone są też nieformalne grupy samoobrony. Bardzo dużo osób, głównie mężczyzn, wróciło z zagranicy, aby stawiać opór. Część mieszkańców zaczęła przygotowania do obrony, np. produkując koktajle Mołotowa czy budując blokady dróg. W regionach mniej zagrożonych (na zachodzie i południowym zachodzie) mieszkańcy aktywnie włączają się w pomoc dla osób wewnętrznie przesiedlonych. W miejscowościach zajętych przez wojska rosyjskie ludność cywilna gromadzi się na ulicach, protestując przeciw rosyjskiej okupacji. Wysoki poziom mobilizacji dotyczy też ludności niezaangażowanej bezpośrednio w działania obronne. W miastach, które doświadczają rosyjskich ostrzałów, próśby i apele władz (np. o przestrzeganie alarmów) spotykają się z powszechnym zrozumieniem. W wyniku braku dostępu do internetu, prądu, żywności i bieżącej wody sytuacja uległa znacznemu pogorszeniu.

Obecnie najbardziej zagrożona jest ludność na obszarach, na których toczą się działania militarne. Szczególnie trudna jest sytuacja w dużych miastach, które albo są, albo wkrótce mogą się znaleźć w oblężeniu. Uszkodzone mosty i drogi odcinają ludziom dostęp do usług krytycznych i dostaw pomocy. Poza dostawami pomocy humanitarnej istotne jest stworzenie korytarzy ewakuacyjnych dla ludności cywilnej z miejscowości, w których toczą się walki bądź są oblegane.

Starając się obiektywnie ocenić skutki realizowanej edukacji obronnej w społeczeństwie ukraińskim w kontekście istniejącego systemu ochrony ludności cywilnej, w tym jej zachowań na zagrożenia wojenne, wykorzystałem w tym celu dotychczasowe doświadczenia i wnioski

ukraińskie, starając się przełożyć ich rozumienie na potrzeby krajowe względem systemowej reformy prawa, procedur, zasobów ludzkich i materiałowych, podejścia do szkolenia obronnego itp.

Głównym celem artykułu jest ocena efektów realizacji edukacji obronnej i przygotowań obronnych na przykładzie zachowań ludności cywilnej na Ukrainie w trakcie trwania wojny oraz porównanie do sytuacji w Polsce. Analiza ukierunkowana jest na wskazanie zarówno pozytywnych, jak i negatywnych aspektów dotyczących umiejętności ludności cywilnej w takich obszarach, jak znajomość sygnałów powiadamiania i alarmowania, liczba i wyposażenie schronów oraz wsparcie psychologiczne.

Główny problem badawczy został sformułowany w postaci następującego pytania: Jakie są efekty edukacji obronnej realizowanej na Ukrainie w stosunku do istniejącego systemu ochrony ludności (ilość i wyposażenie schronów, ukryć, możliwość wsparcia psychologicznego) oraz zachowań ludności cywilnej w przypadku stosowanych sygnałów powiadamiania i alarmowania, także w porównaniu tej sytuacji do istniejącej w Polsce? Do rozwiązania powyższego problemu głównego wykorzystano kilka metod badawczych; były to: analiza dokumentów normatywnych i literatury przedmiotu oraz metoda instytucjonalno-prawna.

W artykule wykorzystano głównie źródła wiedzy dotyczące edukacji obronnej i edukacji dla bezpieczeństwa, przygotowań obronnych społeczeństwa, obrony cywilnej i ochrony ludności. Źródła te obejmują zarówno literaturę naukową, jak i akty normatywne dotyczące Polski i Ukrainy.

System ochrony i sposoby zachowania się ludności cywilnej na Ukrainie

Wojna w Ukrainie trwa już wiele miesięcy i oprócz działań prowadzonych przez armię (front) obejmuje także przestrzeń zamieszkałą przez ludność cywilną. Dlatego tak ważna jest edukacja obronna, a szczególnie jej efekty i wpływ na m.in. stworzenie skutecznego systemu ochrony ludności cywilnej, a także wyposażenia obywateli w wiedzę i umiejętności dotyczące właściwego zachowania się (aktywności). Analizowany w niniejszym opracowaniu system ochrony obejmował takie obszary, jak: ilość i wyposażenie schronów oraz ukryć, a także wsparcie psychologiczne. Natomiast ocena zachowania ludności cywilnej dotyczyła głównie znajomości sygnałów powiadamiania i alarmowania oraz zasad ewakuacji. Efektem realizowanej edukacji obronnej było utworzenie Sił Obrony Terytorialnej (SOT), zmiany w aktach prawnych, a także realizacja szkoleń w szkołach i instytucjach cywilnych.

Jeszcze przed rozpoczęciem przez Rosjan pełnoskalowego konfliktu z Ukrainą nastąpiło oficjalne wprowadzenie dwóch bardzo ważnych z punktu widzenia obrony ustaw, a mianowicie: *O podstawach narodowego oporu* oraz *O wzroście liczebności Sił Zbrojnych Ukrainy*. Na ich realizację przeznaczono wówczas 2,5 mld hrywien. Głównym celem powyższych dokumentów było podjęcie jeszcze bardziej energicznych działań mających wpływ na wzrost zaangażowania obywateli w wzmocnienie bezpieczeństwa militarnego i suwerenności kraju.

Siły Obrony Terytorialnej Ukrainy stanowią jeden z zasadniczych elementów systemu obronnego państwa. Ukraińcy wstępujący do SOT są zdeterminowani do walki z rosyjskim agresorem, często przez to motywują do zwiększonego wysiłku żołnierzy wojsk operacyjnych, a do „wytrwania” ludność cywilną. Pomysł powstania na Ukrainie obrony terytorialnej narodził się już w 2011 roku, przy czym brak realnych funduszy, a może i woli politycznej, spowodował, że właściwą fazę realizacji rozpoczęto dopiero właśnie w wyniku wydarzeń na wschodzie Ukrainy w 2014 roku. Na bazie dekretu prezydenckiego z 2016 roku powołano oficjalnie obronę terytorialną, ale jeszcze w 2018 roku rozwiązano wszystkie pododdziały tzw. samoobrony i na ich bazie utworzono brygady po sześć batalionów w każdej. Kolejny etap tworzenia SOT to wykorzystanie poborowych i rezerwistów (którzy dotychczas nie brali udziału w działaniach wojennych) w oparciu o nowe założenia organizacyjne i szkoleniowe. W procesie organizacji, szkolenia i rozwoju wykorzystano m.in. emerytowanych oficerów czy organizacje proobronne.

Efektem dobrze realizowanej edukacji obronnej w społeczeństwie Ukrainy było nie tylko utworzenie SOT, ale także wdrożenie szkoleń obronnych z ludnością cywilną. Pozytywnie należy ocenić to przygotowanie, bowiem Ukraina już od 2014 roku rozpoczęła szkolić ludność cywilną na wypadek konfliktu zbrojnego. Główny nacisk położono na ochronę i reagowanie na zagrożenia. Nauczono ludność posługiwać się bronią. Starano się przekazać wyczerpującą wiedzę dotyczącą zachowań na wypadek działań wojennych – co przygotować, jakie przedmioty zgromadzić na wypadek ewakuacji. Dlatego obecnie ludność cywilna dość sprawnie radzi sobie z tymi problemami. Edukacja obronna obok praktycznych szkoleń była też realizowana w radiu, telewizji i prasie. Organizowano prelekcje, a w kinach pokazywano krótkie filmy instruktażowe z obrony cywilnej. Obecnie pewnym elementem wsparcia procesu szkolenia SOT jest też obowiązek nauki w szkołach dla klas 10 i 11. Wprowadzono bowiem obowiązkową lekcję pn. ochrona Ukrainy, w ramach której uczniowie zarówno na poziomie teoretycznym, jak i praktycznym zdobywają wiedzę i umiejętności niezbędne do działania

w sytuacjach kryzysowych, czasu pokoju i wojny. Należy stwierdzić, że w toku rosyjskiej agresji na Ukrainę, niemalże od pierwszych godzin napaści mieliśmy do czynienia z potrzebą aktywowania całościowego systemu odporności państwa, w tym stworzenia i realizacji systemu ochrony ludności cywilnej.

Powszechnie wiadomo, że przestrzeganie odpowiednich zasad postępowania zmniejsza ryzyko odniesienia obrażeń w wyniku wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń. Dlatego też szczególne znaczenie w informowaniu ludności cywilnej o zbliżającym się zagrożeniu odgrywiają sygnały powiadamiania i alarmowania oraz komunikaty ostrzegawcze. W przypadku wykrycia skażenia lub wystąpienia sytuacji kryzysowej, które zaistniały na skutek katastrofy naturalnej, awarii technicznej, działań terrorystycznych lub zagrożenia wojennego, ludność bezpośrednio zagrożoną informuje się o tym za pomocą sygnałów powiadamiania i alarmowania. Natomiast w przypadku, gdy istnieje realne zagrożenie związane ze skażeniem, zakażeniem lub klęską żywiołową, ludność cywilna otrzymuje komunikaty ostrzegawcze.

W Ukrainie alarm przeciwlotniczy ogłaszany jest tradycyjnie poprzez wycie syren. Nowe syreny alarmowe DSE niemal codziennie docierają na Ukrainę i tworzą system ostrzegawczy w rejonach, które obecnie nie są objęte wojną. Syreny alarmowe DSE ostrzegają już we Lwowie, w Winnicy, Łucku, Mariupolu, Mikołajewie, w obwodzie Iwano-Frankowskim i Chmielnickim. Mają one możliwość emitowania komunikatów głosowych na żywo lub z banku audio z wgranymi komunikatami. Oprócz syren istnieje też cyfrowa forma systemu powiadamiania i alarmowania. Ukraińskie Ministerstwo Cyfryzacji przygotowało aplikację (Alarm Powietrzny), która może uratować życie wielu mieszkańców. Są to specjalne aplikacje z usługą dla telefonów z włączoną lokalizacją, która informuje o przebywaniu w zagrożonym terenie (naloty powietrzne). W celu zapewnienia mieszkańcom Ukrainy bezpieczeństwa zrezygnowano ze zbierania jakichkolwiek danych na temat użytkowników. Aplikacja nie wymaga rejestracji, nie zbiera danych osobowych ani danych lokalizacyjnych. Brak gromadzenia danych uniemożliwia osobom trzecim zlokalizowanie użytkowników, co mogłoby doprowadzić do przeprowadzenia bombardowania w miejscu, w którym przebywają posiadacze wspomnianej aplikacji.

Systemy alarmujące jednak gorzej działają w małych miejscowościach i wioskach, często nie słychać ich w dzielnicach oddalonych od centrum miast. W związku z tym studio Wild Pluto, założone przez Ukraińców mieszkających w Polsce, stworzyło aplikację, która skuteczniej informuje o zagrożeniach z powietrza. Dzięki temu zgłoszenia w telefonie

przychodzą nawet wcześniej niż włączają się miejskie syreny alarmowe. Aplikacja umożliwia wybranie konkretnej miejscowości lub regionu, ale też pozwala monitorować sygnały z innych miejscowości, żeby wiedzieć, czy coś w tej chwili zagraża bliskim znajdującym się w innych miastach i regionach. Podczas zagrożenia telefon pokazuje wiadomości oraz włącza syrenę w telefonie komórkowym na maksymalnym poziomie głośności. Ponadto aplikacja informuje o zagrożeniu nawet wtedy, gdy miejskie systemy alarmowe się nie włączają, i wysyła wiadomość, kiedy zagrożenia już nie ma. Aplikacja wyposażona jest również w bazę ważnych numerów telefonów służb, które mogą się przydać w razie potrzeby.

Opracowano też tzw. *Mapę alertów lotniczych Ukrainy*, na której można sprawdzić, w jakich obwodach lub regionach Ukrainy aktualnie ogłoszony jest alert, jaki jest jego rodzaj i czas trwania. Aplikacja zawiera także tryb listy alarmów, w którym można przeglądać aktualne informacje o alarmach, a mianowicie: nazwę miejscowości, w której ogłoszono alarm, rodzaj alarmu (alarm powietrzny, groźba ostrzału artyleryjskiego, groźba walk ulicznych, zagrożenie chemiczne i zagrożenie radiacyjne), który został ogłoszony w danej osadzie, czas trwania alarmu w określonej miejscowości.

Jeszcze przed wojną w samym Kijowie kilkakrotnie przetestowano działanie systemu ostrzegania, sprawdzono system funkcjonowania schronów, informowano mieszkańców stolicy o zasadach postępowania w sytuacjach kryzysowych czy stanu wojny. Ukraina postawiła na hybrydowy system, który łączy tradycyjne syreny z aplikacją na smartfony, na którą przysyłane są alerty i zachęty do zejścia do schronu. Dotychczas jednak nikt nie zbadał efektywności takich rozwiązań. System ochrony ludności cywilnej, oprócz wyposażenia szczególnie w dużych miastach w nowoczesne urządzenia dotyczące wysyłania sygnałów powiadomienia i alarmowania, obejmuje też schrony i ukrycia.

Należy stwierdzić, że Ukraina nie ma wystarczającej liczby pomieszczeń ochronnych (schronów i ukryć). Wiele schronów to prowizorycznie przystosowane do tego piwnice mieszkalnych bloków. Nowe prawo budowlane oznacza obowiązkowe schrony w każdej nowej budowli. W samym Kijowie na schrony przerabiane są istniejące już pomieszczenia. Według planów w mieście wykorzystywanych jest wiele magazynów i obiektów podwójnego zastosowania do zapewnienia ochrony dla obywateli, w tym sporo podziemnych obiektów metra, przejść podziemnych i podziemnych parkingów itp.

Zdecydowana większość ukraińskich szkół jest wyposażona w schrony; ich największa liczba jest w obwodzie lwowskim, ale najmniej jest np. w silnie ostrzeliwanym frontowym obwodzie mikołajow-

skim. W stale ostrzeliwanym Charkowie przygotowywane są schrony dla łącznie 100 tys. osób. Są to jednak przerabiane na ten cel porzucane piwnice, a nie kopane i budowane od zera profesjonalne pomieszczenia. W ostatnim czasie prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski podpisał ustawę obligującą deweloperów do przygotowywania schronów w nowych obiektach budowlanych.

Również zdrowie psychiczne stanowi duże wyzwanie dla ukraińskiej służby zdrowia. Wojna ma druzgocący wpływ na zdrowie psychiczne ludzi. Choć wiele osób jest w stanie przystosować się do nowych warunków, a im więcej osób jest narażonych na różne traumatyczne wydarzenia, tym bardziej wzrasta ryzyko wystąpienia problemów ze zdrowiem psychicznym również u osób bardziej odpornych.

W wyniku dotychczasowych walk, przemocy i działań wojennych ludzie w Ukrainie doświadczyli strachu, traumy, izolacji i wykazują objawy lęku, depresji i stresu. Wojna wywołała ogromne zapotrzebowanie na wsparcie psychologiczne, od pierwszej pomocy, po kompleksową opiekę. Osoby, które doświadczyły przemocy i traumy, często czują się wykluczone ze swojej społeczności i stają się coraz bardziej odizolowane. Brak psychologów i stygmatyzacja związana ze zdrowiem psychicznym oraz brutalna rzeczywistość toczących się walk utrudniają ludziom otrzymanie opieki na czas. Bez terminowego i odpowiedniego wsparcia psychologicznego ich problemy mogą przekształcić się w długotrwałe zaburzenia stresu pourazowego, lęki i depresje oraz mieć znaczący wpływ na jakość życia ludzi.

Ministerstwo Zdrowia stworzyło interaktywną mapę pokazującą, gdzie można uzyskać pomoc. Powstają też centra rehabilitacji dla żołnierzy. W zakresie pierwszej pomocy psychologicznej szkoleni są policjanci, strażacy, nauczyciele oraz lekarze rodzinni. Ukraińskie ośrodki terapeutyczne stosują zarówno tradycyjne, jak i alternatywne formy leczenia, takie jak elektrostymulację, zooterapię, jogę czy terapię wodną. W klinice Lisowa Polana nieopodal Kijowa żołnierze leczeni są przy pomocy „terapii biosugestywnej”, która łączy rozmowę, muzykę oraz dotykanie głowy, klatki piersiowej, ramion i rąk. Ośrodek leczy wojskowych dotkniętych zarówno urazami psychicznymi, jak i fizycznymi, w tym wstrząśnieniami mózgu.

Ocena sytuacji w zakresie ochrony ludności w Polsce – wykorzystanie doświadczeń z Ukrainy

Analiza wojny w Ukrainie pokazuje, że procesy dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej nie mogą w Polsce być pomijane lub ograniczane, nawet kosztem silniejszych zasobów wojskowych. Ich transfor-

macja nie może zakładać jedynie swego rodzaju aktywności dokonywanej pod wpływem niestabilnych emocji społecznych, wygenerowanych przede wszystkim poczuciem strachu. Trzeba zbudować w społeczeństwie poparcie dla procesów szkoleniowych i wzmocnić poczucie obowiązku dotyczące ochrony ludności i obrony cywilnej zarówno wśród poszczególnych obywateli, jak i biznesu czy organizacji pozarządowych (NGO).

Ochrona ludności cywilnej wyraża się zatem w działaniach zmierzających do zapewnienia bytu człowieka, bez względu na rodzaj przyczyny jego niebezpieczeństwa⁵. Czy to będą zagrożenia działaniami o charakterze militarnym czy niemilitarnym, konieczne jest inicjowanie tożsamyh przedsięwzięć, tj.: ratowania życia i zdrowia, ewakuacji ludności, zapewnienia poszkodowanej ludności podstawowych warunków przetrwania oraz zabezpieczenia mienia.

Z powodu zaniedbań poprzednich rządów w Polsce obecnie nie mamy działającej ustawy o ochronie ludności, nie ma też ustawy dotyczącej obrony cywilnej. Tylko wtajemniczeni przedstawiciele rządu wiedzą, gdzie mieszkańcy mogą się schronić w przypadku zagrożenia. Nie ma też skutecznego systemu alarmowania o ataku. Wraz z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny przepisy o obronie cywilnej zostały uchylone. Lukę miała wypełnić projektowana ustawa o ochronie ludności oraz stanie klęski żywiołowej przygotowana w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jednak tak się nie stało.

W przygotowywanym przez ówczesne MSWiA projekcie ustawy zaproponowano niejasną regulację co do funkcjonowania schronów dla ludności. Nie jest np. jasne, kto odpowiada za informowanie, gdzie w danej okolicy jest najbliższy schron. Innym problemem jest też konieczność utrzymywania przez wspólnoty mieszkaniowe schronów w swych piwnicach.

W przypadku Polski istnieje jednak element strategiczny, którego nie miała Ukraina, a wzmacnia on możliwości transformacji i podniesienia odporności kraju w sferach niewojskowych. Mówimy bowiem o państwie należącym do NATO, a właśnie w ramach sojuszu istnieją standardy rozwoju odporności. Stąd warto zauważyć, że NATO rozwija platformy wymiany informacji i dobrych praktyk, mamy też struktury wspierające państwa członkowskie.

Dokonując analizy działań deklarowanych i podejmowanych w zakresie ostrzegania i alarmowania ludności w Polsce, trudno oprzeć się wrażeniu panującego w tej przestrzeni braku integracji i systemowej spójności

⁵ W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010, s. 67.

podmiotów oraz struktur z nich tworzonych. W Polsce istnieje wiele narzędzi związanych z systemem ostrzegania i alarmowania ludności cywilnej. Jednym z nich jest Krajowy System Wykrywania Skażeń i Alarmowania (KSWSiA)⁶. To wyspecjalizowany podsystem do przeciwdziałania i likwidacji skażeń chemicznych, biologicznych, promieniotwórczych i nuklearnych, określanych zbiorczo jako CBRN.

Innym narzędziem jest „Alert RCB”, czyli system powiadamiania o zagrożeniach za pomocą wiadomości SMS. Jego działanie opiera się na mechanizmie *push*⁷, co oznacza, że na każde urządzenie końcowe (telefon komórkowy, smartfon, iPhone) zalogowane do stacji bazowej dowolnego operatora⁸ znajdującej się na wskazanym obszarze przesyłany jest przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) odpowiednio przygotowany komunikat. RCB deklaruje, że „Alert RCB” stanowi narzędzie wykorzystywane tylko w sytuacjach nadzwyczajnych, wtedy, gdy występuje naprawdę duże prawdopodobieństwo bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia na znaczącym obszarze. „Alert RCB” redagowany jest na podstawie informacji o potencjalnych zagrożeniach przekazywanych przez komórki właściwe dla pojawiających się zagrożeń w strukturach ministerstw, służb (Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Służby Więziennej), urzędów i instytucji centralnych (Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej) oraz urzędów wojewódzkich. Jego cechą charakterystyczną jest podejście obszarowe definiowane poprzez określenie miejsca możliwej materializacji zagrożenia⁹.

Kolejnym narzędziem do ostrzegania i alarmowania ludności cywilnej jest Regionalny System Ostrzegania (RSO). Zbudowany został pierwotnie na podstawie umowy pomiędzy ówczesnym Ministerstwem Administracji i Cyfryzacji a Telewizją Polską S.A. z dnia 14 października 2013 r. Jest to darmowa usługa w formie aplikacji mobilnej (RSO) oferowana użytkownikom mobilnych urządzeń telekomunikacyjnych opartych na systemach operacyjnych Android, iOS oraz Windows Phone. Umożliwia dostęp do czasowo obowiązujących komunikatów przygotowywanych przez

⁶ Powstał w 2006 roku jako odpowiedź na potrzebę skoordynowania działań i współpracy podmiotów i systemów wykrywania skażeń funkcjonujących w resortach: obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji, środowiska, zdrowia, infrastruktury.

⁷ Ang. *push* oznacza ‘pchać’. Działanie dotyczy dostarczania informacji tekstowej o tej samej treści do wszystkich zalogowanych do wskazanych stacji bazowych wszystkich operatorów telefonii komórkowych na zadanym obszarze.

⁸ Na podstawie art. 21a ust. 3 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590 ze zm.).

⁹ S. Rysz, *Ostrzeganie, alarmowanie, powiadamianie ratunkowe*, Warszawa 2022, s. 60.

MSWiA oraz wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego poszczególnych urzędów wojewódzkich. Dodatkową wartość RSO stanowi zbiór poradników dotyczących najczęściej spotykanych zagrożeń i sposobów postępowania w przypadku ich materializacji¹⁰. Cechą szczególną RSO jest jego powiązanie z wojewódzkimi centrami zarządzania kryzysowego, skąd system czerpie wiedzę o bieżącej sytuacji w regionach i możliwych do materializacji zagrożeniach. Dane do systemu wprowadzają pracujący bez przerwy dyżurni we wspomnianych centrach.

Innymi narzędziami do ostrzegania i alarmowania ludności cywilnej są miejscowe systemy informacyjne. Są to miejsca częstego przebywania ludności związane z realizacją niezbędnych potrzeb (zakupy, imprezy masowe, dworce, świątynie itp.). Obiekty te powinny posiadać infrastrukturę (radiowęzły) umożliwiającą przekazywanie osobom znajdującym się na ich terenie informacji, zarówno komercyjnych, jak i organizacyjnych, które ułatwią korzystanie z udostępnionych zasobów. Mogą też być w łatwy sposób użyte do ostrzeżenia albo zaalarmowania.

Dość ważnym narzędziem w działaniach ostrzegawczych są środki masowego przekazu. W administracyjnych działaniach ostrzegawczych związanych z różnymi aspektami zarządzania bezpieczeństwem (zarządzania kryzysowego) bardzo często korzysta się z pomocy, mocy i skuteczności oddziaływania, jakie niesie ze sobą przekaz medialny. W zależności od potrzeb może to być doraźna informacja przekazana niezwłocznie za pośrednictwem mediów elektronicznych: radia, telewizji oraz Internetu, albo umyślne ostrzeżenie opublikowane w prasie. Tego typu informacje są przekazywane i publikowane nie tylko jako treść redakcyjna w nawiązaniu do medialnej wartości materiału. W sytuacjach, kiedy nie ma czasu na dyskusje i przekonywanie, władza publiczna posiada ustawowe prerogatywy, które upoważniają ją do wymagania od mediów, zarówno elektronicznych, jak i papierowych, przekazania we właściwy dla siebie sposób komunikatów ostrzegawczych i innych istotnych z punktu widzenia realizowanych przez nią działań¹¹.

Elementem obrony miasta przed zagrożeniami są również syreny alarmowe. To, jak są ważne, można przekonać się, śledząc relacje z ogarniętej wojną Ukrainy. Polskie duże miasta mają też podobne syreny. Problem w tym, że ich znaczna część jest zepsuta. Większość takich punktów alarmowych to syreny wirnikowe, które montowano jeszcze w latach 60. i 70. XX wieku. Aktualnie trwa inwentaryzacja, która jest związana z projektem mającym na celu wymianę analogowych syren alarmowych na cyfrowe. Projekt zakłada wyposażenie niektórych jedno-

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ S. Rysz, *op.cit.*, s. 71–72.

stek samorządowych w instalacje fotowoltaiczne, które zapewnią dodatkowe źródło energii elektrycznej.

Podkreślenia wymaga potrzeba posiadania przez Polskę kluczowych przepisów pozwalających myśleć o odporności niezbędnej w XXI wieku, w czasie, gdy różne zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa są ze sobą skorelowane oraz przenikają się sfery państwa i przestrzeni aktorów niepaństwowych. Chodzi o zaplecze prawne, ale również instytucjonalne, niezbędne do myślenia ponadresortowego i systemowego.

Integrowanie sektorów bezpieczeństwa, płaszczyzn centralnej, samorządowej jest dużym wyzwaniem dla państwa, szczególnie pod kątem zaopatrzenia najniższych szczebli w wymiarze lokalnym w niezbędne środki do samowystarczalności w perspektywie określonego czasu działania w sytuacji kryzysowej. W Polsce potrzebna jest dziś ewidentnie dyskusja o systemowym ułożeniu problematyki zaopatrzenia w sprzęt łączności (najlepiej bezpieczny i standaryzowany, co jest wieloletnią bolączką), ale też chociażby agregaty prądotwórcze czy też źródła wody pitnej (jej zasoby).

Interesującym zagadnieniem, bezpośrednio wynikającym z obserwacji ukraińskich zmagani obronnych z rosyjską agresją, jest kwestia utrzymania ciągłości działania państwa w warunkach wojny. Chodzi nie tylko o ograniczenie zdolności potencjalnego przeciwnika do eliminacji kluczowych decydentów szczebla centralnego, ale utrzymanie funkcjonalności aparatu biurokratycznego. Szczególnie w przypadkach, gdy możliwe są uderzenia rakietowe na obiekty administracji i ich zniszczenie (uszkodzenie). W państwach azjatyckich czy nordyckich, uznawanych nie bez powodu za punkty odniesienia, nie zaskakują nikogo regularne duże manewry i ćwiczenia np. obrony cywilnej, obejmujące różne przestrzenie, w tym wysoce zurbanizowane oraz z dużą liczbą ćwiczących osób.

Mamy dobrze działający system ratowniczo-gaśniczy, modelowy dla całego świata. Ale od 2000 r. usiłujemy zbudować w Polsce jednolity system ochrony ludności, który łączyłby wszystkie NGO-sy zaangażowane w niesieniu pomocy oraz ratownictwo medyczne, Państwową Straż Pożarną, WOPR, TOPR w jeden system ochrony ludności. Było już kilka podejść do takiej ustawy, ale wciąż jej nie ma. To olbrzymi błąd, bo kolejne rządy i parlamenty uważają, że można to zagadnienie zrzucić na sam koniec legislacyjnej kolejki. Zlikwidowano obronę cywilną, a przepisów z tego zakresu nie ma, bo te istniejące niedawno zniesiono, a nowych nie uchwalono. A jak nie ma przepisów, to nie ma pieniędzy. Ponadto samorządowcy wskazują, że z budżetu państwa nie płyną do nich pieniądze na obronę cywilną. Praktycznie bazujemy na przepisach

IV Konwencji Genewskiej z 1977 roku, normujących kwestie ochrony ludności cywilnej w czasie konfliktu zbrojnego. Brakuje ustawy o obronie ludności, a ustawa o obowiązku obrony Ojczyzny zlikwidowała dział o obronie cywilnej.

Zakończenie

Cel artykułu, którym była ocena efektów realizacji edukacji obronnej dotyczącej zachowań ludności cywilnej na Ukrainie w trakcie trwania wojny w porównaniu do sytuacji w Polsce, został zrealizowany. Stwierdzić też należy, że sformułowany główny problem badawczy został rozwiązany. Zauważono, że istnieje w Ukrainie zależność pomiędzy jakością edukacji obronnej a jej efektami dotyczącymi systemu ochrony ludności cywilnej oraz jej zachowaniami w sytuacjach wojennych i kryzysowych. Podkreślić należy, że jednym z ocenianych elementów tego systemu były schrony i ukrycia, a także możliwości wsparcia psychologicznego dla osób poszkodowanych. W wyniku prowadzonej analizy stwierdzić można, że zarówno pierwszy, jak i drugi element tego systemu wymaga znacznej poprawy. Natomiast zachowania ludności cywilnej w stosunku do stosowanych sygnałów powiadamiania i alarmowania należy ocenić na dobrym poziomie. Ludność cywilna przejawia wysokie morale i patriotyzm, ma wiarę w zwycięstwo, posiada umiejętność odnalezienia się w trudnej sytuacji, a także wspiera armię ukraińską.

Na podstawie prowadzonych porównań w zakresie efektów edukacji obronnej dotyczącej zachowań ludności cywilnej społeczeństwa ukraińskiego można stwierdzić:

1. w Polsce brak jest niezbędnych aktów prawnych dotyczących zarówno ochrony ludności, jak i obrony cywilnej, w tym brak jest finansowania tych przedsięwzięć przez państwo;

2. w samorządach terytorialnych brak jest wystraczającej liczby schronów i ukryć dla mieszkańców sołectw, gmin, powiatów, a także miast;

3. znaczna część społeczeństwa nie zna sygnałów powiadamiania i alarmowania ani zasad i miejsc dotyczących ewakuacji.

Wobec tego konieczne jest przyjęcie ustawy regulującej kwestie ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym zwiększenia poziomu finansowania zadań ochrony i obrony cywilnej oraz lepszej koordynacji działań. Nowy projekt powinien konsolidować przepisy dotyczące ochrony ludności, zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i stanu klęski żywiołowej.

Nowe procedury tworzone powinny być po to, aby państwo w sytuacjach kryzysowych mogło działać zdecydowanie, efektywnie i w sposób odbiurokratyzowany. Chodzi o to, by jak najszybciej zapewniać ochronę i pomoc ofiarom nadzwyczajnych sytuacji. Żeby tak się stało, należy wzmocnić kompetencje i scentralizować władzę nie w rękach szefa resortu spraw wewnętrznych, ale w rękach działań administracji samorządowej i rozwoju lokalnego wolontariatu. Tym bardziej, że doświadczenia ukraińskie wskazują, iż kluczem do skutecznej ochrony ludności cywilnej jest właściwe postępowanie.

Aby budować system ochrony powszechnej dla ludności cywilnej, należy wykorzystać potencjał instytucji państwowych i samorządowych, podmiotów systemu edukacji i szkolnictwa wyższego, społeczności lokalnych, podmiotów gospodarczych, organizacji pozarządowych oraz samych obywateli. By budować odporność państwa na zagrożenia, w tym o charakterze hybrydowym, należy zapewnić skuteczny i powszechny charakter obrony cywilnej i ochrony ludności oraz gromadzić i utrzymywać zdolności do odtwarzania niezbędnych zasobów¹².

MSWiA powinno nadzorować Krajowy System Ostrzegania i Alarmowania oraz wysyłkę SMS-ów o zagrożeniach. Ponadto powinno prowadzić też Krajowy System Informacji o Zasobach Ochrony Ludności łącznie z informacjami o dostępnym personelu, stanie sił i środków do ochrony ludności na wszystkich poziomach administracji centralnej i samorządowej.

Na ochronę ludności i obronę cywilną powinno być wydawane nie mniej niż 0,1% planowanego na dany rok budżetowy PKB. Należy też rozważyć utworzenie Funduszu Ochrony Ludności, który będzie się składał z funduszu centralnego podległego MSWiA i funduszy wojewódzkich zarządzanych przez wojewodów. W ramach wydatków majątkowych powinien być zakupiony specjalistyczny sprzęt niezbędny do organizacji systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach (elektroniczne syreny alarmowe), sprzęt łączności, agregaty prądotwórcze, sprzęt przeciwpowodziowy, komputerowe centrale alarmowe, karetki wspierające działania systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. Komendant Państwowej Straży Pożarnej (obecnie pełniący funkcję szefa obrony cywilnej) powinien zarządzać całym systemem ratowniczym w całym kraju. Olbrzymią rolę w budowie przestrzeni bezpieczeństwa obywatela powinny odgrywać media. Za ich pośrednictwem można by było upowszechnić treści istotne w sytuacjach zagrożeń.

Ochrona ludności powinna opierać się na sieci małych, łatwo dostępnych obiektów zlokalizowanych w przestrzeni miejskiej. Obiekty te

¹² *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2020, s. 15.

winy być zlokalizowane przy koloniach bloków mieszkalnych w sposób umożliwiający szybkie do nich dotarcie mieszkańcom pobliskich budynków. Schrony i ukrycia w koloniach mieszkalnych lub przy głównych ciągach komunikacyjnych winny mieć formę modułową, umożliwiającą wykonywanie tuneli powierzchniowych. Winny zapewniać ochronę przed odłamkami, falą nadciśnienia powstałą w trakcie wybuchu oraz przed bezpośrednim trafieniem pociskiem. Ukrycia powinny być standardowe, a w szczególności wejście do nich powinno mieć formę standardową i rozpoznawalną, podobnie jak w przypadku form graficzno-plastycznych, używanych przez duże sieci handlowe do rozpoznawania ich obiektów przez klientów. Zmianie powinien również ulec system sygnalizacji ostrzegawczej, w tym akustycznej, tak aby umożliwiał stopniowanie nadciągającego zagrożenia oraz zawężenie obszarów bezpośrednio zagrożonych.

Oczywistym faktem staje się konieczność edukacji obronnej całego społeczeństwa (uczniów, młodzieży akademickiej, różnych grup zawodowych, a także osób starszych). Społeczeństwo od najmłodszych lat powinno być uczone zachowań umożliwiających zwiększenie szansy na przeżycie w sytuacjach kryzysowych. Głównym celem edukacji obronnej w nowej formule powinno być zapobieganie panice – w taki sposób, by w sytuacji zagrożenia obywatele nie poddawali się strachowi. Listę potencjalnych zagrożeń nietrudno jest wypunktować: klęski żywiołowe, awarie prądu czy wodociągów, awarie banków, zagrożenia w internecie. Nie powinniśmy unikać także tematu wojny. Dopasowany do tego celu program powinien opierać się na działaniach, które są w zasięgu człowieka wyposażonego w narzędzia, dzięki którym może odzyskać kontrolę nad otoczeniem.

Z pewnością młodzież szkolną (akademicką), jak i osoby dorosłe, w tym seniorów, należałoby przeszkolić z ewakuacji z tzw. zagrożonego obszaru, zawiadamiania służb o niebezpiecznych sytuacjach, udzielania pierwszej pomocy. Obywatele powinni wiedzieć, jakie rzeczy powinni mieć spakowane w razie nieprzewidzianej sytuacji, a nawet przygotowywać listy produktów, które każdy powinien mieć w domu. Lokalni liderzy społeczni to osoby, które mogą idealnie odnaleźć się w roli przywódców obrony cywilnej.

Bibliografia

- Kitler W., *Przygotowania obronne państwa w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej: teoria i praktyka. Podstawy teoretyczne przygotowań obronnych państwa w kontekście zadań i potrzeb obronnych*, „Zeszyt Problemowy”, 2011, nr 1.

- Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Warszawa 2010.
- Krakowski K., *Ogólne implikacje przygotowania systemu obronnego państwa [w:] Obronność Polski w XXI wieku*, red. Z. Leśniewski, P.R. Ostolski, M. Palczewska, Warszawa 2017.
- Kuliczkowski M., *Pozamilitarne przygotowania obronne w Polsce. Próba systematyzacji procesualnych oraz funkcjonalnych aspektów przygotowań*, Warszawa 2016.
- Rysz S., *Ostrzeżenie, alarmowanie, powiadomienie ratunkowe*, Warszawa 2022.
- Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590 ze zm.).

**Defense education and its effects on the example of civil population behavior.
Experiences and conclusions from the war in Ukraine**

Abstract

Defense education is the entire system of didactic and educational activities of all institutions that influence the development of human attitudes, skills and behavior, i.e. schools, families, the army, the mass media and social organizations. Education has quite a large impact on people's behavior as a result of crisis situations. The main goal of the article is to assess the effects of implementing defense education on the example of the behavior of the civilian population in Ukraine during the war. The analysis is aimed at identifying both positive and negative aspects regarding the knowledge and skills of the civilian population, especially in areas such as knowledge of notification and alarm signals, the number and equipment of shelters, and psychological support.

Keywords: threats, education, defense, civilian population, war in Ukraine

Igor Pogonowski*

PERSPEKTYWA ZABEZPIECZENIA EMERYTALNEGO OSÓB AKTYWNYCH ZAWODOWO

Streszczenie

Ukończenie przewidywanego przepisami wieku daje prawo do uzyskania świadczenia emerytalnego. Dla większości emerytów świadczenie to jest podstawowym źródłem utrzymania. Artykuł przedstawia perspektywę odnoszącą się do wysokości przyszłych świadczeń osób aktualnie aktywnych zawodowo. Wskazuje także powody, dla których wiara w powszechny system zabezpieczenia emerytalnego jest ograniczona. Prezentuje niektóre rekomendacje działań mogących wpłynąć w przyszłości na wzrost poziomu bezpieczeństwa socjalnego społeczeństwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo emerytalne, stopa zastąpienia, polityka społeczna

Wstęp

Jedynym kryterium nabycia prawa do emerytury w powszechnym systemie emerytalnym jest ukończenie określonego w ustawie wieku¹. Obecnie wynosi on dla kobiet 60 lat i 65 lat dla mężczyzn. Wysokość świadczenia uzależniona jest od indywidualnego stanu konta. Na stan tego konta składa się wartość kapitału początkowego oraz wysokość odprowadzonych w czasie aktywności zawodowej składek na ubezpieczenie emerytalne.

Realia dzisiejszych zjawisk ekonomicznych skłaniają do zwrócenia uwagi na perspektywę świadczeń nabywanych w przyszłości. Procentowy wskaźnik będący stosunkiem pomiędzy ostatnim wynagrodzeniem otrzymywanym przez osobę ubezpieczoną – przede wszystkim będącym pracownikiem przed przejściem na emeryturę, a wysokością otrzymanej emerytury nazywamy stopą zastąpienia. Na jej wysokość wpływa – co

* Politechnika Koszalińska, e-mail: igor.pogonowski@tu.koszalin.pl, ORCID: 0000-0003-3755-1087.

¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2023, poz. 1551).

wynika z przytoczonej definicji – wynagrodzenie indywidualnie uzyskiwane przez osobę zainteresowaną oraz wysokość emerytury wyliczanej według obowiązującego w danym okresie algorytmu. Algorytm ten uwzględni wysokość zgromadzonego kapitału początkowego oraz składek na ubezpieczenie emerytalne zapisanych na indywidualnym koncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych² w okresie aktywności zawodowej osoby ubezpieczonej wobec liczby miesięcy przyjętej jako okres dalszego trwania życia. Liczba tych miesięcy ustalana jest rokrocznie przez Główny Urząd Statystyczny³. Jest ona równa dla kobiet i mężczyzn, mimo iż statystycznie długość życia obu płci jest różna⁴. Podawana publicznie wysokość stopy zastąpienia jest wartością uśrednioną wyliczoną dla ogółu społeczeństwa. Różne ośrodki, zespoły badawcze, instytucje prognozują jej wysokość nie tylko na najbliższy okres, ale także w perspektywie wieloletniej. Z obecnych prognoz wynika, iż jest ona dla przyszłych pokoleń emerytów wyjątkowo niekorzystna.

Autorzy artykułu przyjmują hipotezę, iż obecne pokolenie aktywnych zawodowo osób nie ma wystarczającej świadomości tego, jak niskie świadczenia emerytalne mogą im przysługiwać w przyszłości. Jednocześnie osoby te nie wykazują zaufania do działalności państwa mogącego systemowo zapewnić im poczucie bezpieczeństwa socjalnego (emerytalnego). Autorzy próbują zatem odpowiedzieć na pytanie, co wpływa na ten brak zaufania. Pod pojęciem bezpieczeństwa emerytalnego autorzy rozumieją stan, w którym po zakończeniu aktywności zawodowej środki otrzymywane w ramach świadczenia emerytalnego wystarczą do zaspokojenia oczekiwanych i niezbędnych potrzeb. Metodą prowadzącą do przedstawienia istoty zagadnienia jest analiza danych statystycznych, literatury przedmiotu oraz poglądów ośrodków analitycznych i badawczych zaprezentowana w poszczególnych podrozdziałach.

Badanie „świadomość emerytalna i postawy wobec systemu emerytalnego Polaków do 30 roku życia”

Na zlecenie Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych dr Katarzyna Sekścińska z Wydziału Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego

² Zwany dalej ZUS, Zakład.

³ W 2023 roku wartości te wynikają z Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 27 marca 2023 roku w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn (M.P. 2023, poz. 298).

⁴ Dla kobiet w wieku 60 lat średnie dalsze trwanie życia wynosi 254,3 miesiące, natomiast dla mężczyzn w wieku 65 lat – 210,0 miesiące wg tablicy określonej w przypisie 3 na okres 1.04.2023 do 31.03.2024.

przeprowadziła badanie „świadomość emerytalna i postawy wobec systemu emerytalnego Polaków do 30 roku życia”⁵. Wyniki badań zostały zaprezentowane podczas trwającego w dniach 5–7 czerwca 2023 roku XIII Europejskiego Kongresu Finansowego w Sopocie. Kongres uważany jest za jedno z najważniejszych spotkań poświęconych finansom w Polsce. Zdaniem autorki badania stosunkowo duży odsetek młodych dorosłych, bo 31%, odkłada na emeryturę⁶. Z badań wynika, że dla 66% ankietowanych emerytura to cel ważny, ale niepilny, a ze względu na trudność zagadnienia aż 75% badanych go nie podejmuje, zaś ponad 50% traktuje temat jako nudny. Stopa zastąpienia, której spodziewają się młodzi po przejściu na emeryturę, tylko dla 16% z nich może zapewnić godne życie.

Autorka badania wykazała wbrew twierdzeniom ankietowanych, że nie posiadają podstawowej wiedzy na temat sposobów i narzędzi na gromadzenie oszczędności na czas emerytalny. Część z nich natomiast korzysta z form gromadzenia kapitału oferowanych w ramach indywidualnych kont emerytalnych bądź indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego. Oprócz nikłej wiedzy o sposobach oszczędzania autorka dopatruje się przyczyn takiego stanu w braku zaufania do rządzących w tym, że wymienione instrumenty mogą się zmieniać i zainwestowane w nie pieniądze pozostaną albo dojdzie do stanu takiego, jak likwidacji, tak jak w przypadku wcześniej funkcjonujących Otwartych Funduszy Emerytalnych. Debata prowadzona podczas Europejskiego Kongresu Finansowego przyniosła m.in. takie głosy:

- oszczędzanie na emeryturę nie jest dla młodego człowieka pierwszą potrzebą, którą jest założenie rodziny, posiadanie własnego mieszkania⁷;
- dopiero z chwilą przejścia na emeryturę zaczyna się zainteresowanie tym, ile otrzyma się pieniędzy⁸;

⁵ Badanie było realizowane w okresie 25 kwietnia 2023 – 8 maja 2023 roku metodologią CAWI na próbie 1108 dorosłych Polaków w wieku 18–30 lat na terenie Polski, w którym 53,6% próby stanowiły kobiety, a 46,2% mężczyźni oraz 0,2% osób nieidentyfikujących się z żadną płcią.

⁶ Poglądy i podane dane obejmujące wynik badania pobrano z materiału prasowego *Trudny temat oszczędzania na emeryturę*, Fornal, <https://fornal.pl> (12.07.2023).

⁷ Wypowiedź Andrzeja Kubisiaka – zastępcy dyrektora Polskiego Instytutu Ekonomicznego.

⁸ Wypowiedź Aleksandry Lisowskiej – mistrzyni Europy w biegu maratońskim z 2022 r.

- młodzi ludzie wolą inwestować zarobione pieniądze w nieruchomości zamiast szukać narzędzi do oszczędzania na emeryturę. Przeróżające jest szukanie rozwiązań na przykładzie prawa brytyjskiego, w którym samozatrudnienie daje swobodę odkładania systemowego na emeryturę⁹;
- kluczowa staje się edukacja dzięki tworzonej w świecie komunikacji elektronicznej przekazom przez autorytety dające pewność, że wiedza podawana młodym osobom o rynkach emerytalnych jest rzetelna¹⁰.

Stopa zastąpienia – prognozy

Podana we wstępie definicja stopy zastąpienia, będąca, mówiąc w uproszczeniu, stosunkiem wysokości przyszłej emerytury do ostatniego wynagrodzenia i jej prognozowane obliczenie, jest przedmiotem zainteresowania wielu podmiotów. Zapewne ze względu na różną metodologię określania jej wysokości poszczególne prognozy różnią się nieznacznie, jednak wszystkie dostępne materiały obrazują znaczący spadek wartości w perspektywie wieloletniej¹¹.

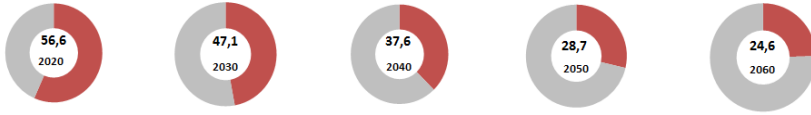
Należy mieć na uwadze to, iż precyzyjne określenie wartości stopy zastąpienia nie jest możliwe. Pewne elementy wynikające z prognozowanych zmian demograficznych, czyli np. starzenie się społeczeństwa, można uznać za stosunkowo przewidywalne dzięki obserwowanym trendom, aczkolwiek w czasie pandemii Covid-19 nie spełniły się wcześniejsze przewidywania. Nie są znane i nigdy nie będą możliwe do poznania tendencje gospodarcze, ekonomiczne, na których wpływ oddziałują takie wydarzenia, jak np. wojna wywołana przez agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainie.

Poniżej zaprezentowano graficzne przedstawienie prognoz sporządzonych przez wybrane podmioty.

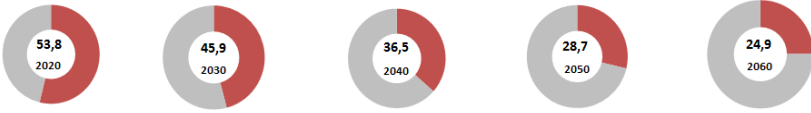
⁹ Wypowiedź Aleksandry Pędraszewskiej – współzałożycielki i dyrektor operacyjnej Vivid Q.

¹⁰ Wypowiedź dr. Andrzeja Lutka – wykładowcy UW, współfundatora Fundacji Tworzymy.

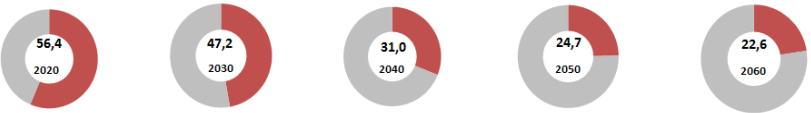
¹¹ Wg dzisiejszych szacunków (sierpień 2023 r.), prognozowana przez ZUS w 2030 roku przeciętna miesięczna emerytura łącznie z dodatkami pielęgnacyjnymi stanowić będzie 55,4% przeciętnego wynagrodzenia i będzie wypłacana w kwocie 3 271,00 zł dla kobiet i 5 203,00 zł dla mężczyzn.



Źródło: Rzeczpospolita, 30.01.2023



Źródło: Dziennik Gazeta Prawna, 22.11.2022



Źródło: ZUS (sierpień 2023)

Rysunek 1. Przewidywana stopa zastąpienia (relacja ostatniej pensji do pierwszej emerytury)

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji medialnych i na podstawie danych z ZUS.

Tabela 1. Prognozowana stopa zastąpienia

	2030	2040	2050	2060
Rzeczpospolita 30.01.2023	47,1	37,6	28,7	24,6
Dziennik Gazeta Prawna 22.11.2022	45,9	36,5	28,7	24,9
ZUS (sierpień 2023)	47,2	31,0	24,7	22,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji medialnych i na podstawie danych z ZUS.

Wydaje się, że najbardziej wiarygodne źródło informacji pochodzi z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dysponującego precyzyjnymi danymi mogącymi mieć wpływ na prognozy. ZUS udostępnia poprzez Portal Usług Elektronicznych (ZUS PUE) kalkulator emerytalny, dzięki któremu przy pewnych założeniach określonych indywidualnie przez każdego ubezpieczonego można wyznaczyć własną przyszłą wysokość emerytury. Do Zakładu, jako właściwej instytucji zabezpieczenia emerytalnego, odsyłają również coraz powszechniej wykorzystywane zaawansowane modele językowe oparte na sztucznej inteligencji. Mimo ograniczonego zaufania naukowego do generowanych odpowiedzi, warto

zacytować fragment reakcji jednego z nich: „Dlatego też aby uzyskać informacje na temat swojej emerytury i stopy zastąpienia, warto skorzystać z usługi i instytucji emerytalnych w swoim kraju”¹².

Porównanie systemów emerytalnych

Melbourne Mercer Global Pension Index od 2009 roku przeprowadza badania porównawcze systemów emerytalnych. W 2022 roku ukazała się 14. edycja badania, która objęła 44 państwa skupiające 65% światowej populacji. Badania są dostępne powszechnie¹³. Należy przypuszczać, że większość pracujących młodych pracowników nie ma zainteresowania takim profesjonalnym raportem i nie na podstawie jego danych wyraża obawy o przyszłość i brak zaufania do polskiego systemu emerytalnego. Przyjąć można jednak, że informacje analizowane przez profesjonalistów, ekspertów, media docierają w sposób pośredni do szerszej rzeszy odbiorców. W badaniu oceniane są wszystkie istotne elementy systemów emerytalnych, zarówno te państwowe, jak i uzupełniające, prywatne systemy emerytalne – badanie uwzględnia zarówno plany emerytalne oferowane przez pracodawców (w Polsce są nimi pracownicze programy emerytalne – PPE oraz pracownicze plany kapitałowe – PPK), jak i indywidualne rozwiązania, takie jak polskie Indywidualne Konto Emerytalne (IKE) i Indywidualne Konto Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE). Każdy kraj jest oceniany w skali od 0 do 100 punktów.

Całkowita wartość indeksu jest średnią ważoną trzech kryteriów:

- adekwatności,
- wypłacalności w długim terminie,
- integralności oraz bezpieczeństwa prawnego systemu.

Kryterium adekwatności bada oferowane dotychczas świadczenia i kilka cech organizacyjnych:

- poziom świadczeń,
- bodźce podatkowe,
- konstrukcja modelu emerytalnego,
- udział oszczędności prywatnych.
- dobrowolne zakładowe plany emerytalne w kalkulacji tzw. stóp zastąpienia netto.

Waga – 40%.

¹² Odpowiedź programu ChatGPT na zadane pytanie: czym jest stopa zastąpienia wynagrodzenia emeryturą? (13.07.2023).

¹³ Wszystkie podane poniżej informacje pochodzą z raportu *Global Pension Index*, Mercer, <https://www.mercer.com.pl> (19.06.2023).

Kryterium wypłacalności w długim terminie bada na podstawie kilku wskaźników, czy obecny system świadczeń może być kontynuowany w przyszłości.

Główną rolę odgrywają:

- zabezpieczenie przyszłych świadczeń materialnymi aktywami,
- sposób finansowania świadczeń,
- demografia,
- zadłużenie państwa i rzeczywisty wzrost gospodarczy.

Waga – 35%.

Kryterium integralności oraz bezpieczeństwa prawnego systemu koncentruje się na obszarze prywatnych oszczędności. Bada wiarygodność i trwałość tego elementu systemu emerytalnego.

Decydującą rolę w ocenie odgrywa skuteczny i efektywny nadzór państwa, tj.:

- sposób zarządzania i nadzoru nad prywatnymi oszczędnościami,
- zarządzanie ryzykiem,
- komunikacja i dostęp do informacji o produktach, warunkach oszczędzania, itp.

Waga – 25%.

Autorzy tegorocznego raportu zwracają uwagę na liczbę oraz skalę wyzwań, przed jakimi stoją właściwie wszystkie systemy emerytalne:

- znane już wcześniej zmiany demograficzne,
- wyzwania ery Covid-19,
- globalne konflikty, wojna na Ukrainie,
- powszechna tendencja odwrotu od globalizacji,
- wzrost stóp procentowych,
- wysoka inflacja,
- rosnąca skala niepewności w gospodarce światowej.

Podsumowanie wyników z 2022 roku:

1. Islandia – 84,7 pkt.
2. Holandia – 84,6 pkt.
3. Dania – 82 pkt.
4. Izrael – 79,8 pkt.
5. Finlandia – 77,2 pkt.
6. Australia – 76,8 pkt.

Tradycyjnie już w pierwszej dziesiątce znalazły się wszystkie kraje Skandynawii. Polska znalazła się na 28. miejscu – z łączną wartością indeksu 57,5 pkt. Polska od 2020 co roku osiąga gorszą pozycję w rankingu (2020 – 25. pozycja, 2021 – 27. pozycja, 2022 – 28. pozycja). Mimo osiągnięcia większej liczby punktów w 2022 – 57,5 pkt (w 2021 – 55,2 pkt), i tak jest to wartość niższa niż średnia dla wszystkich krajów (w 2022 – 63 pkt). Polska została zakwalifikowana do piątej kategorii siedmiostopniowej skali (grupa „C”) – podobnie jak w trzech poprzednich edycjach.

Grupa „C” to grupa krajów, których systemy emerytalne mają pewne dobre cechy, ale również istotne braki i ryzyka, co powinno być wyeliminowane, bo zagrażają wypłacalności systemu. W grupie C, obok Polski, znalazły się: Arabia Saudyjska, Austria, Japonia, Korea Płd. oraz Włochy. Lepiej od naszego oceniono większość europejskich systemów emerytalnych (m.in. Francji, Niemiec, Belgii, Niemiec, wszystkich krajów skandynawskich oraz systemy Wielkiej Brytanii i USA).

Przyczyny pozycji Polski:

- pomimo uwzględnienia w badaniu reformy PPK wielkość aktywów PPK, ale przede wszystkim niska partycypacja w planach PPK nie pozwalają traktować PPK jako elementu rzeczywiście istotnego dla całościowej oceny systemu;
- nasz system emerytalny od wielu już lat jest opisywany w podobny sposób, tj. jako system niskich stóp zastąpienia, niskiej wartości oszczędności emerytalnych (nawet z uwzględnieniem aktywów OFE, co do których wciąż nie można mieć pewności, jak ten system wyglądać będzie w przyszłości), istotnych różnic w wysokości emerytur kobiet i mężczyzn, wysokiego uzależnienia od świadczeń publicznych, niskiej aktywności zawodowej osób w wieku 55 lat +.

Rekomendacje – działania, które poprawiłyby polski system emerytalny i wpłynęły na jego lepszą ocenę:

- zwiększenie poziomu partycypacji w prywatnych planach emerytalnych (PPE, PPK, IKE i IKZE),
- podniesienie poziomu minimalnych emerytur i publicznego wsparcia najbiedniejszych emerytów,
- podniesienie poziomu oszczędności gospodarstw domowych,
- zwiększenie poziomu aktywności zawodowej społeczeństwa, szczególnie osób w wieku starszym (55+).

Stabilność otoczenia prawnego – bezpieczeństwo prawne

Pojęcie bezpieczeństwa prawnego definiowane jest różnorodnie. Jedna z definicji zakłada, że jest „stanem osiąganym przy pomocy prawa pozytywnego, strzegącym dóbr życiowych człowieka oraz jego interesów w sposób możliwie całkowity i skuteczny”¹⁴. Inna odnosi się do pojęcia związanego ze stabilnością prawa¹⁵. Autorzy niniejszego artyku-

¹⁴ J. Potrzebszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 272.

¹⁵ Szerokie rozważania nt. definicji bezpieczeństwa prawnego przedstawia M. Wojciechowski, *Pewność prawa*, Gdańsk 2014. O bezpieczeństwie prawnym wypowiada się M. Parlicki, *Bezpieczeństwo prawne obywateli w działalności Biura Porad Obywatelskich*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”, 2013, nr 3, s. 7–19.

łu za bezpieczeństwo prawne rozumieją pewność stosowania, niezmiennosc w dłuższych okresach, dostępność dla ogółu obywateli, przejrzystość gwarantującą łatwość zapoznania. Wymieniona niezmiennosc w dłuższych okresach będzie punktem, który zasługuje na szczególną uwagę. Będzie rozumiana też jako stabilność prawodawcza.

Jedną z organizacji audytorsko-doradczych Grant Thornton opracowuje analizę stabilności otoczenia prawnego polskiej gospodarki¹⁶. Edycja analizy *Barometr prawa z 2023 roku* prezentuje słabość tworzenia prawa odnoszącego się w szczególności do polskiej gospodarki, jednak w skali oddziałującej na ogół społeczeństwa. Interesujące wydawać się mogą kluczowe wnioski zawarte w tej analizie: „Skala produkcji prawa w Polsce znowu rośnie. W 2022 w życie weszło 31 745 stron nowych aktów prawnych, to wzrost o 52% w porównaniu do poprzedniego roku. Wyniki te zaburzone są jednak nietypową akcją legislacyjną związaną z ochroną siedlisk przyrodniczych. Gdyby nie ona, wzrost wyniósłby 16%”. Oznacza to, że chcąc przeczytać wszystkie nowe akty prawne (nawet bez rozporządzeń dotyczących ochrony siedlisk) w 2022 trzeba było poświęcić na to 2 godziny i 10 minut każdego dnia roboczego. Tempo prac parlamentu znowu przyśpieszyło – uchwalenie ustawy w 2022 r. trwało średnio 75 dni, wobec 85 przed rokiem. Prace nad ustawą są o połowę krótsze niż dekadę temu.

W prawie gospodarczym skraca się *vacatio legis*, czyli czas dla firm na przygotowanie się do zmian. Przeciętna ustawa gospodarcza wchodzi w życie po 31 dniach od opublikowania, a rozporządzenie – po 7. Dekadę temu było to odpowiednio 53 i 20 dni. Innym niepokojącym trendem jest „pęcznienie” ustaw w parlamencie. Do projektów dodawane są wrzutki, które mają istotne znaczenie, a nie są poddawane konsultacjom publicznym i ocenie skutków. W 2022 roku objętość przeciętnego projektu ustawy gospodarczej urosła w ten sposób o 3 strony, czyli o 21%¹⁷.

Jednym z obszarów szczególnie krytykowanych są sprawy podatkowe, wśród których zwraca się uwagę na regulacje odnoszące się do *Polskiego Ładu*. Oprócz prawa wprowadzonego mocą ustaw i rozporządzeń wykonawczych do rzeczywistego obiegu prawnego weszły rozliczne wyjaśnienia i interpretacje właściwych resortów. W pewnym zakresie przepisy *Polskiego Ładu* odnoszą się do zagadnień ubezpieczeń społecznych, w tym ubezpieczenia emerytalnego, wpływając na wysokość pobieranych świadczeń emerytalnych. Dość pośpiesznie i nieprecyzyjnie sformułowane przepisy mogły spowodować zagrożenie poczucia bezpieczeństwa prawnego, a idąc dalej, także bezpieczeństwa socjalnego.

¹⁶ Według danych ujawnionych na stronie Grant Thornton organizacja jest obecna w 140 krajach, a historia firmy sięga 1904 roku, <https://www.grantthornton.pl> (12.07. 2023).

¹⁷ *Barometr prawa*, <https://barometrprawa.pl> (12.07.2023).

Działalność edukacyjna

Zaufanie do rozwiązań przyjmowanych przez państwo budowane może być przez zwiększenie świadomości i wiedzy społeczeństwa. Należy zauważyć, że wiele instytucji państwowych, instytucji finansowych, podmiotów publicznych, także komercyjnych prowadzi w zakresie swoich kompetencji działania edukacyjno-propagujące. Wydaje się, że w sprawach ubezpieczeń społecznych – ubezpieczeń emerytalnych najważniejszy wydaje się ZUS. Tabela 2 przedstawia najważniejsze projekty edukacyjne realizowane przez tę instytucję.

Tabela 2. Inicjatywy edukacyjne ZUS

Nazwa inicjatywy	Grupa docelowa	Opis
projekt edukacyjny dla najmłodszych	projekt wczesnoszkolny i przedszkolny	wprowadzenie do tematu ubezpieczeń społecznych i pracy w formie zabawy dla dzieci z zerówki i klas I–III
„Projekt ZUS”	szkoły podstawowe	pod patronatem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej oraz Ministra Edukacji i Nauki 1 lekcja o ubezpieczeniach społecznych w klasach IV–VIII
konkurs „Projekt z ZUS”	szkoły podstawowe	ogólnopolski konkurs „Projekt z ZUS” na najlepsze prace uczniów szkół podstawowych o ZUS w kategorii film, komiks, plakat
lekcje z ZUS	szkoły ponadpodstawowe	lekcje w szkołach średnich o świadomym ubezpieczeniu, ekwiwalentności składki, przyszłości emerytalnej i E-ZUS, czyli firma pod ręką; seria 4 lekcji
olimpiada „Warto wiedzieć więcej o ubezpieczeniach społecznych”	szkoły ponadpodstawowe	ogólnopolska olimpiada w wykazie tematycznym Ministerstwa Edukacji, finaliści zwolnieni z egzaminów zawodowych z współpracującymi z ZUS uczelniami
prelekcje, wykłady	uczelnie wyższe	porozumienia o współpracy z uczelniami wyższymi
webinaria	przedsiębiorcy, biura rachunkowe, ubezpieczeni	cykl szkoleń merytorycznych online
szkolenia merytoryczne	przedsiębiorcy, biura rachunkowe, ubezpieczeni	szkolenia związane z podleganiem do ubezpieczeń, składkami, rozliczeniami, zasiłkami i zasadami emerytalnymi

Źródło: opracowanie własne.

Z prezentowanych danych wynika szczególne zainteresowanie edukacją skierowaną do najmłodszych pokoleń. Celem takiej działalności jest zarówno kształtowanie dzieci i młodzieży, jak i dzięki „przekazom domowym” zainteresowanie rodziców – szczególnie małych dzieci – problematyką.

Perspektywa przyszłości

Rekomendacje mogące poprawić polski system emerytalny przedstawiono w części artykułu porównującej systemy emerytalne wybranych krajów. Zapewne sposobów na poprawę jest znacznie więcej. Trwająca od lat dyskusja na temat wydłużenia wieku emerytalnego bądź też jego skrócenia przy przyjęciu np. projektu tzw. emerytur stażowych, zapewne doprowadzi do pewnych rozwiązań. Decyzje w tej materii uwzględniają aspekty ekonomiczne, demograficzne czy gospodarcze, lecz także, a może przede wszystkim, polityczne. Rządzący bowiem kierują się istotnymi dla siebie powodami, tworząc mechanizmy polityki społecznej, w tym odnoszącej się do ubezpieczenia emerytalnego. Na nich spoczywa odpowiedzialność za kształt przyszłego stanu zamożności społeczeństwa i jego bezpieczeństwa socjalnego. Bo czy można wyobrazić sobie powrót do rozwiązań sprzed wielu lat, kiedy to państwa nie tworzyły zabezpieczeń społecznych? Kiedy to rodzina ponosiła trud opieki nad chorymi i starymi osobami. Kiedy to prywatne inicjatywy określonych grup społeczno-zawodowych przejmowały na siebie obowiązki utrzymywania członków swoich organizacji¹⁸.

W Polsce obecnie można zauważyć pewne grupy społeczne, które mając ograniczone zaufanie do władz państwowych, stworzyły i nadal utrzymują rozwiązania zapewniające opiekę swoim członkom. Za przykład mogą posłużyć artyści, którzy już w 1927 roku ze składek członków Związku Artystów Scen Polskich oraz darowizn zbudowali Dom Aktora w Skolimowie z przeznaczeniem dla samotnych emerytowanych artystów. Obecnie utrzymywany jest z różnych źródeł: pewnych dotacji państwowych, opłat własnych pensjonariuszy oraz wpływów z akcji charytatywnych. Problematyka świadczeń emerytalnych tej grupy zawodowej jest przedmiotem częstych debat medialnych. Niektórzy z emerytów narzekają bowiem na niskie, wręcz głodowe świadczenia. Warto jednak

¹⁸ Barwne opisy sposobów rozwiązywania problemu ludzi starych i chorych opisuje I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia społeczne*, t. 1: *Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 19; także: W. Cejrowski, *Rio Anakonda: gringo i ostatni szaman plemienia Caroana*, Pelplin 2006, s. 380–381.

zauważyć, iż system obliczania emerytur jest obecnie jednakowy dla wszystkich ubezpieczonych i sprowadza się do algorytmu wcześniej określonego. Innymi słowy, im więcej zapłacisz składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tym na wyższą emeryturę możesz liczyć. Deklarowanie niskich kwot składek przez osoby prowadzące działalność gospodarczą – a takim mogą być artyści, bądź też zawieranie umów o wykonanie dzieła lub zlecenia, przy których składki nie były wymagane, może prowadzić do uzyskania wyjątkowo niskich świadczeń¹⁹.

Wzór domu w Skolimowie stał się zapewne inspiracją dla tworzenia współcześnie nie tylko zarządzanych przez samorząd terytorialny placówek opiekuńczych, ale także ośrodków komercyjnych. W jednych i drugich ponosi się jednak opłaty za pobyt, przy czym w publicznych jednostkach pobyt finansowany jest z należnych – o ile są – świadczeń emerytalnych. Innym przykładem troski o bezpieczeństwo socjalne seniorów jest stworzenie Funduszu Kościelnego, który w pewnej części przeznaczony jest na świadczenia emerytalne księży. Wypłata z Funduszu uzupełnia świadczenia emerytalne przysługujące osobom duchownym z systemu powszechnego.

Zakończenie

Autorzy mają świadomość, że przedstawione zagadnienia nie wyczerpują tematu określonego tytułem artykułu. Jednak stanowią materiał przekrojowy obejmujący występujące w społeczeństwie zjawiska odnoszące się do zabezpieczenia emerytalnego. Przywołane dane, opracowania i rozważania pozwoliły na pozytywne zweryfikowanie hipotezy badawczej, iż obecne pokolenie pracowników nie ma świadomości zagrożenia bezpieczeństwa emerytalnego. Młode osoby wyrażają ograniczone zaufanie do instytucji publicznych, oczekując – choćby w sposób dorozumiany – od nich zapewnienia systemowego.

Świadomość zagrożeń istniejąca u znacznie mniejszej grupy osób młodych nie wpływa, zdaniem autorów, na inną ocenę weryfikacji hipotezy. Na brak wiedzy i nieufność wobec działań instytucji państwowych wywiera wpływ stosunkowo mała świadomość konieczności indywidualnej przeczności i oszczędzania. Są to także przywołane w wyszczególnionych podtytułach: porównanie na niekorzyść polskiego systemu emerytalnego wobec systemów innych krajów, brak stabilności prawa, czy też nagłaśniana w mediach wartość spadającej stopy zastąpienia, który to trend wydaje się nie do odwrócenia.

¹⁹ Najniższe polskie świadczenia emerytalne wynosić mogą nawet kilka groszy przy wykazaniu np. tylko kilku dni zarejestrowanej aktywności zawodowej.

Remedium na podniesienie świadomości młodego pokolenia pracowników może być proces edukacyjny prowadzony przez powołane do tego instytucje. Rolą państwa kształtującego politykę społeczną jest natomiast choćby stopniowe wdrażanie rekomendacji przekazywanych przez grono badaczy, instytucje audytowe, ekspertów zagranicznych.

Bibliografia

- Cejrowski W., *Rio Anakonda: gringo i ostatni szaman plemienia Caroana*, Pelplin 2006.
Global Pension Index, Mercer, <https://www.mercer.com.pl> (19.06.2023).
Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenia społeczne*, t. 1: *Część ogólna*, Warszawa 2003.
Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 27 marca 2023 w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn (M.P. 2023, poz. 298).
Parlicki M., *Bezpieczeństwo prawne obywateli w działalności Biura Porad Obywatelskich*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”, 2013, nr 3.
Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.
Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2023, poz. 1551).
Wojciechowski M., *Pewność prawa*, Gdańsk 2014.

The perspective of social security for working people

Abstract

Completion of the statutory retirement age gives the right to receive a retirement benefit. For most retirees, this benefit is the basic source of income. The article presents a perspective relating to the amount of future benefits of people currently professionally active. It also indicates the reasons why faith in the general pension security system is limited. It presents some recommendations of actions that may influence the increase in the level of social security of the society in the future.

Keywords: retirement security, replacement rate, social policy

Tomasz Skrzyński*

**LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS
OF COUNTERING THREATS TO THE EU'S CRITICAL
INFRASTRUCTURE AFTER THE 24TH
OF FEBRUARY 2022**

Abstract

Given the importance of Critical Infrastructure, safeguarding its security occupies a prominent place on the EU's political agenda. The current confrontation between the West and Russia has led to a significant tightening of regulations and increased expenditure, aimed at enhancing the resilience of Critical Infrastructure against threats. Despite legal and organizational efforts, over a medium-term perspective, the current economic situation is significantly hampering efforts to continue high level of funding for various aspects of CI protection in EU member states. Varying levels of determination on the part of national governments to enforce regulations and deliver action on CI protection are another factor that undermines the effectiveness of measures at EU level. These are due, amongst others, to individual governments' assessment of threat posed by Russian and Chinese policies as well as different scales of threat posed by Russia to individual member states' CI. Another challenge is constituted by different levels of the effectiveness of the machinery of government in individual EU member states.

Keywords: information security, Critical Infrastructure, European Union, consequences of Russian aggression against Ukraine in 2022

Introduction

Rapid advances in telecommunications, ICT, financial, transport and health care technologies as well as the scale of advancement in industrial process digitization and the presence of large corporations therein are producing various consequences. On one hand, they allow Critical Infrastructure (CI) to be better monitored and make it possible to respond very quickly to improper operation or disruptions in the operation of CI systems and facilities¹. On the other hand, they increase

* Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, e-mail: tomasz.skrzynski@uken.krakow.pl, ORCID: 0000-0003-2063-4396

the level of dependence on CI on the part of the economy, communities and individuals².

At the same time, the continuously growing, fast-paced integration between different CI subsystem entities intensify the consequences of attacks and breakdowns of facilities included in CI. Although an initial attack may target a single system, it is likely to quickly propagate to a vast geographical area and severely hamper the operation of other systems.

CI is of particularly great importance to the functioning of highly developed countries³. Countering information threats against CI is a very important component of efforts to strengthen the EU's resilience in the face of Russia's aggressive policy⁴ as Russia's downright aggression against Ukraine has increased the likelihood of massive damage to civil systems and facilities that are key to the security of EU member states and their citizens⁵. Furthermore, action to maintain EU member states' defence capabilities is particularly important for strengthening CI resilience.

Countering threats against CI can be analysed, among other things, from a political, economic or a functional perspective, or in terms of state security. There are various CI protection models (e.g. integral, centralized, decentralized)⁶. Legal and organizational measures need to take into consideration quantitative and functional parameters of individual

¹ More extensively on CI and the key threats to its functioning: R. Wódkiewicz, *Podstawowe zagrożenia funkcjonowania obiektów Infrastruktury Krytycznej*, „Zeszyty Naukowe SGSP”, 2022, no 83, pp. 141–161.

² J. Falecki, *Ochrona Infrastruktury Krytycznej*, [in:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa*, eds O. Wasiuta, S. Wasiuta, v. 5, Kraków 2022, p. 543.

³ D. Juristic, *Challenges of Critical Infrastructure protection in contemporary security environment*, [in:] *Security and crisis management theory and practice 9th International Scientific and Professional Conference 29.09.2023. and 30.09.2023*, p. 6. ResearchGate, <https://www.researchgate.net> (01.12.2023).

⁴ Synthesis on the evolution of Russia's information security policy in the 21st century: Saalman, Fei Su, L.S. Dovgal, *Cyber posture trends in China, Russia, the United States and The European Union, Report*, Stockholm International Peace Research Institute, <https://www.jstor.org>, 2022, pp. 7-11. For more on CI information resilience, e.g. K.T. Kosmowski, *Towards strategic resilience of process plants and critical infrastructure regarding functional safety and cybersecurity requirements*, „Safety and Reliability of Systems and Processes”, 2022, v. 3, pp. 117-132.

⁵ The physical and cyber-physical systems necessary for the functioning of countries in the EU include, among others: energy and fuel supply; transport; banking; ICT networks; food production, processing and supply; water supply for the economy and citizens; health care; conditioning the continuity of state administration (Ł. Szewczyk, *Infrastruktura Krytyczna*, [in:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa...*, pp. 621-622, 625).

⁶ D. Juristic, *op.cit.*, pp. 1, 4.

CI sectors as well as the scale of the consequences of potential damage to, and/or paralysis of individual systems included in CI.

Activities in the area discussed also need to take into account individual CI levels (EU level; individual member states; regional level - if one exists at a particular point in time)⁷. Protection of CI against information threats⁸ ought to take into consideration the diversity of systems being part of CI, and could be linked to other types of CI protection both at EU and member state level⁹.

An important challenge is the selection of safeguards and methods for overseeing their operation in CI across the EU. This needs to take into account cost optimization, keeping CI in good working order as well as the private sector's significant presence in this segment of the economy¹⁰.

The EU's policy on CI in the 20th and 21st centuries has been analysed on multiple occasions in the literature on the subject. As for the period after February 2022, key publications include an analysis of the effectiveness of EU Directive 2022/2555 (Directive NIS 2)¹¹. Legal and organizational measures relating to CI information security have been more extensively discussed with Germany and the UK being used as examples¹². Opportunities for transposing solutions adopted in the UE to other countries were studied¹³, and selected aspects of cooperation between the EU and NATO on information security were examined¹⁴.

⁷ Ł. Szewczyk, *op.cit.*, p. 625.

⁸ Legal, technical, physical, personal, ICT protection, among others. Extensively on threats and information barriers in Chapter 3 of the book: W. Fehler, *Podstawy bezpieczeństwa informacyjnego*, Siedlce 2021.

¹⁰ Ł. Szewczyk, *op.cit.*, p. 622.

¹⁰ W. Cendrowski, *Cyberbezpieczeństwo*, [in:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa...*, p. 754.

¹¹ D.D.S. Ferguson, *The outcome efficacy of the entity risk management requirements of the NIS 2 Directive* "International Cybersecurity Law Review", 2023; V.Yu, Zubok, A.V. Davydiuk, T.M. Klymenko, *Cybersecurity of Critical Infrastructure in ukrainian legislation and in Directive (Eu) 2022/2555* „Electronic Modeling”, 2023, vol. 45, pp. 54-66.

¹² S. Steiger, *Krieg im Cyberspace? Die militärische Nutzung des Netzes*, [in:] *Cybersicherheit in Innen- und Außenpolitik. Deutsche und britische Policies im Vergleich*, Hamburg 2022, pp. 223-256.

¹³ А.Й. Жемба, О.О. Клюха, О.І. Качан, *Управління міжнародною політикою ЄС у сфері захисту критичної інфраструктури*. „Наукові Записки Національного - Університету «Острозькаакадемія».Серія «Економіка»”, 2022, No 27, pp. 4–11.

¹⁴ M. Brethous, N. Kovalčíková, *Next Level Partnership Bolstering EU-NATO cooperation to counter hybrid threats in the Western Balkans*, European Union Institute for Security Studies, <https://www.jstor.org> (01.12.2023).

This text includes an analysis of legislative acts and literature on the subject. The relevance of data analysis and synthesis is limited as researchers have not got access to many pieces of information about key CI information protection matters¹⁵.

Situation prior to Russia's downright aggression

Given the reality described above, it is not surprising that since the beginning of the 21st century ensuring CI security has been at the forefront of efforts on the part of both EU authorities and individual member states¹⁶.

Serious consideration was given to the possibility of information attacks¹⁷ on CI systems and facilities. Awareness was raised realized to what extent the destruction of IC facilities would affect the security of citizens and, consequently, the countries' internal stability. For example, an EU directive which came into force in 2008 establishes a procedure for the identification and designation of European critical infrastructures (ECIs) and lays down the responsibilities of member states and private owners of such infrastructure¹⁸.

In the UE in the 21st century coordination of CI security activities has grown in importance, not only between states¹⁹ but also between public administration structures and entrepreneurs. Attempts have been made to develop transparent rules and procedures for relations between states, local governments and the owners of individual facilities.

Activities in that area were complicated by a significant number of economic, social or military issues associated with CI as well as the number of stakeholders interested in CI operation, both at EU level and individual member state level. Terrorist organizations came to be considered a major challenge – there was concern about the risk of simultaneous attacks on CI in individual EU member states both in cyberspace and the physical world.

¹⁵ P. Swoboda, *Bezpieczeństwo informacji niejawnych*, [in:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa...*, p. 316.

¹⁶ S. Żurawski, Z. Ciekankowski, H. Wyrębek, *Zagrożenia infrastruktury krytycznej*, „*Studia Administracji i Bezpieczeństwa*”, 2023, v. 13, p. 263.

¹⁷ More on information attacks: P. Motylińska, *Atak informacyjny*, [in:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa...*, pp. 172-177.

¹⁸ Ł. Szewczyk, *op.cit.*, p. 624.

¹⁹ A. Dziewulska, *Strategie bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „*Studia Europejskie*”, 2016, v. 4, p. 38.

Threats posed by certain subjects of international law gradually grew. This was especially true of activities of hackers controlled by states. Other threats to CI information security were lower in importance. Examples include natural disasters (particularly floods, hurricanes, earthquakes, fires)²⁰; offences other than one mentioned above, acts of vandalism or accidents. In the second decade of the 21st century, particularly since 2014, some EU member states, including Western European states, have had to defend themselves against “low-level state-sponsored cyberattacks”²¹.

This served to centralize the EU's legal and organizational activities in this area²². Examples of such action include Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013²³. A response to Russia's increased activity since 2014 included, amongst others, Information Security Directive (NIS Directive)²⁴ or (partially Regulation (EU) 2017/1938 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017 concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation (EU) No 994/2010²⁵. In respect of the EU, the objective of particularly dangerous state-sponsored cyberattacks was to acquire offensive and defensive capabilities necessary for massive attacks on CI in EU member states in the future.

Even the COVID-19 pandemic did not change the situation. The biggest cyberattacks on Western countries' CI for which Russia is held responsible, include data theft in 2020, made possible by a security gap in SolarWinds Orion software and, in 2021, a cyberattack on Colonial Pipeline, which led to gasoline shortages in the East Coast of the US²⁶. What was also important was simultaneous action by hackers controlled from China²⁷. It forms a consistent whole with other aspects of China's

²⁰ R. Wódkiewicz, *op.cit.*, pp. 150-154, 156-157; M. Torbicki, D. Raith, *Safety of critical infrastructure exposed to operation and weather condition changes*, [in:] 15th Summer Safety & Reliability Seminars - SSARS 2021, 5-12 September 2021, pp. 339-350.

²¹ S. Steiger, *op.cit.*, pp. 254, 261.

²² L. Saalman, Fei Su, L.S. Dovgal, *op.cit.*, p. 21.

²³ Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA.

²⁴ Cf. L. Saalman, Fei Su, L.S. Dovgal, *op.cit.*, p. 21.

²⁵ Its legal as well as energy security aspects are discussed by: K. Grzebiela: *Szczególne rozwiązania prawne w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego adresowane do odbiorców chronionych paliw gazowych. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2023, v. 28, pp. 91-95.

²⁶ J. Scott, *Assessing Russia's role and responsibility in the Colonial Pipeline attack*, Atlantic Council, <https://atlanticcouncil.org> (21.12.2023).

²⁷ Extensive discussion of its context as exemplified by Sweden: G. Huskaj, J. Bengtsson, *The Manifestation of Chinese Strategies Into Offensive Cyberspace Opera-*

policy against CI in the EU28. As the EU's high representative for foreign affairs and security policy, J. Borrell said on the 14th of September 2020: "The Internet has also become an arena for geopolitical battles and the spread of disinformation. Some states are increasingly using it to limit civil liberties and advance their ideological goals"²⁹.

The EU's insufficient action against Russia's aggressive policy was due to divergences between EU member states³⁰. In spite of that, serious consideration was given to a possibility of a future armed conflict starting with a cyberattack on CI targets³¹. In 2020 the necessity to review and modify the EU's cyber defence policy was emphasized. In July 2020 the EU unveiled a security strategy for the years 2020-2025. The document laid emphasis, amongst others, on the necessity to accord more attention to hybrid threats and to bolstering CI resilience in EU member states³².

In mid-2021 hackers controlled by actors from the East intensified their attacks to gain access, inter alia, to EU countries' CI. Even more intense hacking activity was witnessed in early 2022.³³ Growing tension between the West and Russia caused the EU authorities to adopt, on the 15th of February 2022, *Roadmap on critical technologies for security and defence*³⁴. On that same day, the following was adopted: *Proposal for a regulation of the European parliament and of the council establishing the Union Secure Connectivity Programme for the period 2023-2027*³⁵.

tions Targeting Sweden, Proceeding of the 20th European Conference on Cyber Warfare and Security ECCWS 2021 A Virtual Conference Hosted By University of Chester UK 24th-25th June 2021, UK 2021, pp. 35-43.

²⁸ More on them: F. Jüris, *Security implications of China-owned critical infrastructure in the European Union*, European Union, <https://op.europa.eu>, June 2023 (15.12.2023).

²⁹ J. Borrell, *Cyber diplomacy and shifting geopolitical landscapes*, European Union, <https://europa.eu>, 14.09.2020 (13.12.2023).

³⁰ A. Dziewulska, *European Security Strategies and the War in Ukraine*, „Studia Europejskie”, 2023, vol. 2, pp. 27-44.

³¹ R. Kopeć, T. Wójtowicz, *Bitwa wieloobszarowa*, [w:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa...*, p. 567.

³² A. Czop, *Nowa Strategia Zwalczania Przemocności zorganizowanej w UE*, [w:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa...*, p. 519.

³³ J. Schröfl, *The War in the Ukraine: Uproar in cyber space - The Question of Information and Cyber Dominance*, „Österreichische Militärische Zeitschrift”, 2023, p. 10.

³⁴ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the committee of the regions Roadmap on critical technologies for security and defence*, European Union, <https://europa.eu> (15.12.2023).

³⁵ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of The Council establishing the Union Secure Connectivity Programme for the period 2023-2027*, European Union, <https://europa.eu> (15.12.2023).

In the face of Russia's downright aggression against Ukraine

The consequences of Russia's aggression against Ukraine launched in February 2022, including the anticipated increase in attacks against CI³⁶ across the EU, instigated by Russia (and China), have made it necessary for the EU to take measures to enhance protection and resilience of CI facilities and networks.

Given the current scale and nature of confrontation between the West and Russia, it can be assumed that in the EU it is the broadly understood energy infrastructure³⁷ and weapons manufacturing and repair facilities as well as weapons and combat assets storage facilities that are especially in jeopardy. However, as Russia's policy against Ukraine shows, even dams are not immune to danger.

It is an accepted view that in cyberspace the West and Russia are not currently using their full capability to strike. They are afraid of severe retaliation if a total cyberattack campaign were to start³⁸. Nevertheless, NATO³⁹ leadership's pressure to protect CI is an important factor that stimulates the EU's legal and organizational activities with regard to its CI. Other threats to CI security have not waned, either. For example, there are fears of Islamic terrorist attacks during the Olympic Games in Paris⁴⁰. At the same time, natural disasters linked to global warming have been growing in frequency and intensity⁴¹.

³⁶ J. Schröfl, *op.cit.*, p. 14.

³⁷ More on EU's energy security in times of war, e.g.: I.B. Яковюк М.П. Цвеліх, *Енергетична безпека Європейського Союзу в умовах російської агресії проти України*, „Problems of Legality”, 2023, v. 16, pp. 170-191.

³⁸ G.B. Mueller [et al.], *Cyber Operations during the Russo-Ukrainian War From Strange Patterns to Alternative Futures*, pp. 11, 13-14, CSIS, <https://www.csis.org/10.12.2023>.

³⁹ *Vilnius Summit Communiqué, Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Vilnius 11 July 2023*, NATO, <https://www.nato.int>; A.M. Dowd, C.R. Cook, *Bolstering Collective Resilience in Europe*, European Union Institute for Security Studies, <https://www.jstor.org/13.12.2023>; S. Czum, *Infrastruktura krytyczna a odporność strategiczna państwa*, „Przegląd Komunikacyjny”, 2023, no 5, pp. 26-27.

⁴⁰ *Francja ostrzega przed powrotem islamskiego terroryzmu do Europy przed igrzyskami olimpijskimi w Paryżu*, Bankier, <https://www.bankier.pl> (13.12.2023). More on current terrorist threats to CI: O. Heino, *Intelligent terrorism as a security threat to critical infrastructure*, „Security and Defence Quarterly”, 2022, Vol. 39, No. 3, pp. 33-44.

⁴¹ Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC, art. 13.

In March 2022 the EU Council approved “A Strategic Compass for Security and Defence”⁴². It was thought, among other things, that significant projects were necessary. In May 2022 “the EU Defence Innovation Scheme” (EUDIS) was launched. Steps were also taken to “identify and monitor risks associated with strategic dependencies (technologies and their associated value chains and actors, etc.)”⁴³. There was realization of the magnitude of security challenges faced by the newly established Observatory of Critical Technologies⁴⁴. Additional cybersecurity requirements for hardware and software were put forward in the European Commission's proposal referred to as “Cyber Resilience Act”⁴⁵. On the 10th of November 2022 a report was published on progress of activities aiming at creating a synergy between the civil, defence and space industries.

In 2022 and 2023 the Network of National Coordination Centres and the European Cybersecurity Competence Centre⁴⁶ began operation. Of great importance for CI protection were new rules adopted by the European Parliament on the 14th of December 2022: the afore-mentioned legislative act, described in the literature on the subject Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council, and Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council. The latter directive entered into force on the 16th of January 2023.⁴⁷ It is intended to enhance CI resilience against all threats⁴⁸.

The directive emphasizes the need to streamline CI protection across the EU⁴⁹. The legislative act provides a clearer and more complete description of CI and puts it into categories according to importance⁵⁰. Articles 17 and 18 of the directive address a group of facilities that is narrow relative to CI. These are critical entities of particular EU signifi-

⁴² *A Strategic Compass for Security and Defence for a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, European Union, <https://europa.eu> (12.12.2023).

⁴³ *Commission Staff Working Document First progress report on the implementation of the Action Plan on synergies between civil, defence and space industries*, European Union, <https://europa.eu> (12.12.2023).

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Proposal for a Regulation Of The European Parliament and Of The Council on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulation (EU) 2019/1020*, European Union, <https://europa.eu> (15.12.2023).

⁴⁶ *Commission Staff Working Document...*

⁴⁷ *Enhancing EU resilience: A step forward to identify critical entities for key sectors*, European Union, <https://europa.eu> (12.12.2023).

⁴⁸ Directive (EU) 2022/2557..., p. 3.

⁴⁹ *Ibidem*, art. 5.

⁵⁰ *Ibidem*, art. 6; D. Juristic, *op.cit.*, p. 3.

cance. The criterion applied was the provision of essential services, to or in, a minimum of 6 Member States⁵¹.

The afore-mentioned directive 2022/2557 provides for more stringent requirements relating to risk assessments and the frequency thereof⁵² as well as CI security reporting⁵³. It was decided that, generally, entities managing individual facilities should submit a notification to state authorities no later than 24 hours after becoming aware of a serious (or potentially serious) incident or disruption in CI. Where a threat could affect six or more Member States, the European Commission must be notified of such an incident too⁵⁴.

Furthermore, entities managing individual CI facilities and/or systems should inform the public of attacks and disruptions where they determine that it “will be in the public interest to do so”⁵⁵. That is why, for example, information about cyberattacks is disproportionately infrequently provided to the public, often in the form of aggregate statistical data.

In order to make it possible for information on the infrastructure discussed to be used for coordination of activities, the directive requires such information to be provided in appropriate format. This means, in particular, the possibility for information to be averaged by geographic area, by year, by sector or by subsector⁵⁶. A key responsibility for the implementation of those obligations was assigned to state authorities as well as administration units and entities subordinate to the state authorities.

Individual member states have been given the right to establish more stringent regulations allowing the country concerned to achieve a higher level of resilience⁵⁷. In Directive 2022/2557, the EU authorities emphasize that the list of CI facilities is a minimum one and individual member states can extend it where required⁵⁸. The directive is also an attempt to establish legal conditions for better coordination of activities⁵⁹ and more effective control over CI facilities and systems⁶⁰. In the wake of previous

⁵¹ Directive (EU) 2022/2557..., art. 17, 18.

⁵² *Ibidem*. Put briefly: in this case risk is defined as a combination of the scale of a potential loss or disruption caused by the incident and the probability of the occurrence of the threat.

⁵³ *Ibidem*, art. 8.

⁵⁴ *Ibidem*, art. 15.

⁵⁵ *Ibidem*, art. 15.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*. List of these CI facilities at EU level was compiled in July 2023.

⁵⁹ *Ibidem*, art. 11.

⁶⁰ *Ibidem*.

legislation, the directive points out non-EU countries' involvement in the management of individual Union CI facilities (which is unfavourable for the EU's security)⁶¹.

In the face of Russia's aggressive policy and the EU's strained relations with China, member states are expected to adopt national CI resilience strategies by the 17th of January 2026⁶². Such strategies ought to be updated at least once in four years⁶³. This is expected, among other things, to take into consideration the tremendous pace of change in CI security.

National resilience strategies are expected, inter alia, to allow for a higher level of CI protection uniformization at EU level and, in a number of countries, for increased resilience⁶⁴, including thorough monitoring and appropriate response to hybrid attacks⁶⁵. Directive 2022/2557 of the 14th of December 2022 provides that entities that manage CI facilities and systems may receive state assistance (including EU funds)⁶⁶. Donald Ferguson emphasizes that “the effectiveness of risk management measures of the NIS 2 Directive is limited due to the narrow scope of the cybersecurity risk management measures”⁶⁷. This is particularly true of measures focused on the reconnaissance phase of a cyberattack, as the EU authorities have placed emphasis on maintaining resilience of individual systems on a more general basis⁶⁸. They presumably concluded that this was needed in view of the necessity to make allowances for significant costs of extending the range of measures that enhance CI resilience.

Great importance is attached to the implementation of Directive 2022/2557. To this end, guidelines contained in the afore-mentioned

⁶¹ With decisions taken in 2022 and 2023 regarding CI facilities in the EU owned by enterprises controlled by Russia (e.g. in Italy, Germany or Bulgaria), that mainly concerned China's assets (F. Jüris, *op.cit.*).

⁶² More on CI's place in EU states' national security strategies for CI until December 2022: P. Pătrașcu, *National Security Strategies and Critical Infrastructure: An Analysis of the European Union Member States*, „Romanian Military Thinking”, 2022, v. 3, pp. 11-29.

⁶³ Directive (EU) 2022/2557..., art. 4.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ More on hybrid threats: amongst others O. Wasiuta, S. Wasiuta, *Wojna hybrydowa Rosji przeciwko Ukrainie*, Kraków 2017.

⁶⁶ Directive (EU) 2022/2557..., art. 10, art. 20.

⁶⁷ D.D.S. Ferguson, *op.cit.*. See: R. Kumar Jha, *Cyber-Physical Security Framework for Critical Infrastructure Protection in Power Systems*, ResearchGate, <https://www.researchgate.net> (20.12.2023).

⁶⁸ D.D.S. Ferguson, *op.cit.*, p. 14. See: A. Tomalska, *Preparing critical infrastructure for the future: Lessons learnt from the Covid-19 pandemic*, „Security and Defence Quarterly”, 2022, v. 39 no 3, pp. 29-30.

Directive 300/2008 have been elaborated on. In addition to member states, responsibility for overseeing the implementation of the provisions was assigned to other entities. It is envisaged that special structures will be operating too: supervision structures, structures for communicating information between states as well as advisory structures⁶⁹. Such structures would work, and exchange information, with their equivalents established pursuant to Directive 2022/2055⁷⁰. The most important structure, of all the structures established under Directive 2022/2557, is the Critical Entities Resilience Group, set up in 2023 and operating at EU level⁷¹. Member states are expected to adopt secondary legislation for Directive 2022/2557 by the 17th of October 2024.⁷² The degree of incorporation of Directive 2022/2557 into the laws of individual member states will be assessed by the European Commission by the 17th of July 2027. Starting from 2029, the European Commission will be submitting, to the European Parliament and the Council, reports on the operation and effectiveness as well as necessity of amendments, to Directive 2022/2557⁷³.

Despite organizational and legal efforts, over a perspective of several years, the current economic situation is significantly hampering efforts to increase, in real terms, funding for various aspects of CI protection in EU member states. What also complicates concerted action is the differences between member states in terms of economic situation. The growing amounts of public aid for the EU's private sector in 2022 and 2023 are likely to contribute indirectly to financial support for entities that manage CI facilities and networks⁷⁴.

Despite the difficult economic times, an important form of CI protection at EU level and in individual member states is the continuation of coordinated (and subsidized by the EU) extension of CI in areas with the so-called "bottlenecks". An example in point is the magnitude of the planned expansion of energy grids and the gas transmission network.

The sheer scale of action necessitated by the above legislative acts and projects, coupled with the fallibility of the systems used, costs of maintaining various alternative connections or backup supply systems, entail the necessity of committing more manpower and resources. This is

⁶⁹ Directive (EU) 2022/2557..., art. 13, art. 15, art. 18.

⁷⁰ *Ibidem*, art. 21.

⁷¹ *Ibidem*, art. 13.

⁷² *Ibidem*, art. 26.

⁷³ *Ibidem*, art. 25.

⁷⁴ *3-krotny wzrost roli państwowej pomocy publicznej dla przedsiębiorstw zagraża spójności jednolitego rynku*, Polski Instytut Ekonomiczny, <https://pie.net.pl>, 8.12.2023 (8.12.2023).

not an easy challenge given the current economic difficulties at EU level. It is no coincidence that Directive 2022/2557 emphasizes that measures taken to improve CI security must conform to the principle of necessity and proportionality of action⁷⁵.

In the face of increasing cyber espionage⁷⁶ and information warfare, it can be assumed that the importance of the army and of special forces in detecting threats to CI security has increased as well. This is exemplified by training for Poland's Territorial Defence Force soldiers in monitoring and protecting oil transmission infrastructure.

Another issue that hinders CI protection is the different dates when individual security measures for CI computer systems were put in place⁷⁷. Varying levels of determination on the part of national governments are yet another factor that weakens the effectiveness of measures both at EU level and at lower CI levels. This refers both to the enforcement of regulations and individual countries' different approaches to social, technical and business requirements relating to CI protection⁷⁸. Among other things, that is due to cultural differences including the degree to which procedures are complied with (e.g. differences in this respect between Germany and Greece).

Another challenge is constituted by different levels of the effectiveness of the machinery of government and intensity of corruption in individual EU member states (e.g. between Sweden and Bulgaria). What also matters is individual governments' assessment of threat posed by Russian and Chinese policies (Hungary is a case in point).

Further uniformization of standards and CI protection policies requires improving information exchange and interoperability at EU level. Given the confidentiality and sensitivity of the CI security policy, limited international cooperation is an unfavourable solution, as it gives rise to bureaucratic barriers. It reduces trust between key partners. It causes delays in data collection. As a result, it discourages coordination of activities⁷⁹. The effectiveness of steps taken in the area discussed is also weakened by the degree of complexity of some of the CI systems. A case in point is the very important role, in the energy sector, of weather-contingent renewable energy sources whose significance is still increasing at fast pace.

⁷⁵ Directive (EU) 2022/2557..., art. 21.

⁷⁶ More on cyber espionage: A. Słota-Bohosiewicz, *Przeciwdziałanie cyberszpiegostwu w organizacji*, „Obronność. Zeszyty Naukowe”, 2018, v. 4, pp. 302-305.

⁷⁷ D.D.S. Ferguson, *op.cit.*, p. 13 note 15.

⁷⁸ I. Leroy, I. Zolotaryova, *Critical infrastructure defense: perspectives from the EU and USA cyber experts*, „Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu”, 2023, p. 169.

⁷⁹ G.B. Mueller [et al.], *op.cit.*, p. 15.

The afore-mentioned member states' different capabilities in terms of CI security are now effectively limited at EU level by “selection of effective, appropriate and proportionate measures as part of the risk management requirement and incident impact requirement”⁸⁰. In reviewing the EU authorities' efforts, one must bear in mind the EU is dependent on CI that is installed outside its territory. For example, in early 2023, on a global basis, there were a total of 552 submarine cables (actual or proposed) with a length of almost 1,400 thousand km⁸¹.

Conclusions

The current confrontation between the West and Russia in terms of CI security has produced the following results in the EU territory, inter alia:

- tightening of requirements with respect to: assessment of risk of attacks against CI and CI resilience reporting;
- significant unification and tightening of regulations;
- higher expenditures to strengthen CI resilience.

Important factors contributing to differences in legislative acts and organizational activities in respect of CI security include, inter alia:

- different levels of threat posed to CI by Russia in individual member states.
- different significance of individual countries in the current West – Russia confrontation.
- technological and cultural differences between individual EU member states.
- different economic potential of individual member states.
- varying levels of complexity of CI systems, coupled with their uneven distribution in the EU.

The attack on an underwater gas pipeline between Estonia and Finland in September 2023, carried out using conventional weapons, has increased the likelihood of heightened confrontation between the West and Russia in relation to CI security. It emphasizes the necessity to extend coordination of activities between EU member states and to support continued cooperation between state authority and private structures in the protection of CI. Collection of a larger volume of anonymized data, being part of such cooperation, will make it easier to capture trends

⁸⁰ Quoted from: D.D.S. Ferguson, *op.cit.*, p. 14.

⁸¹ D. Juristic, *op.cit.*, p. 6; *Vilnius Summit Communiqué...*

shown by the attacks carried out⁸². Some of the researchers now claim that “in the coming period, more sophisticated threats such as man-made epidemics/pandemics, attacks with biological and chemical weapons, attacks from virtual space, and hybrid influence will be focused more and more on the vital infrastructures of society and the state, too”⁸³.

Bibliography

- 3-krotny wzrost roli państwowej pomocy publicznej dla przedsiębiorstw zagraża spójności jednolitego rynku*, Polski Instytut Ekonomiczny, <https://pie.net.pl>, 8.12.2023 (8.12.2023).
- A Strategic Compass for Security and Defence for a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security* European Union, <https://europa.eu> (12.12.2023).
- Borrell J., *Cyber diplomacy and shifting geopolitical landscapes* European Union, <https://europa.eu>, 14.09.2020 (13.12.2023).
- Brethous M., Kovalčíková N., *Next Level Partnership Bolstering EU-NATO cooperation to counter hybrid threats in the Western Balkans*, European Union Institute for Security Studies, <https://www.jstor.org> (01.12.2023).
- Cendrowski W., *Cyberbezpieczeństwo*, [w:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa*, eds O. Wasiuta, S. Wasiuta, v. 1, Kraków 2021.
- Commission Staff Working Document First progress report on the implementation of the Action Plan on synergies between civil, defence and space industries*, European Union, <https://europa.eu> (12.12.2023).
- Czmur S., *Infrastruktura krytyczna a odporność strategiczna państwa*, „Przegląd Komunikacyjny”, 2023, no 5.
- Czop A., *Nowa Strategia Zwalczania Przestępczości zorganizowanej w UE*, eds O. Wasiuta, S. Wasiuta, v. 5, Kraków 2022.
- Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities and repealing Council Directive 2008/114/EC.
- Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA.
- Dowd A.M., Cook C.R., *Bolstering Collective Resilience in Europe*, European Union Institute for Security Studies, <https://www.jstor.org> (13.12.2023).
- Dziewulska A., *European Security Strategies and the War in Ukraine*, „Studia Europejskie”, 2023, v. 2, no 41.
- Dziewulska A., *Strategie bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, 2016, v. 4.
- Enhancing EU resilience: A step forward to identify critical entities for key sectors*, European Union, <https://europa.eu> (12.12.2023).

⁸² G.B. Mueller [et al.], *op.cit.*, p. 14.

⁸³ D. Jurisic, *op.cit.*, p. 1.

- Falecki J., *Ochrona Infrastruktury Krytycznej*, [w:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa*, eds O. Wasiuta, S. Wasiuta, v. 5, Kraków 2022.
- Fehler W., *Podstawy bezpieczeństwa informacyjnego*, Siedlce 2021.
- Ferguson D.D.S., *The outcome efficacy of the entity risk management requirements of the NIS 2 Directive*, "International Cybersecurity Law Review", 2023.
- Grzebiela K., *Szczególne rozwiązania prawne w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego w sektorze gazu ziemnego adresowane do odbiorców chronionych paliw gazowych. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2023, v. 28.
- Heino O., *Intelligent terrorism as a security threat to critical infrastructure*, „Security and Defence Quarterly”, 2022, Vol. 39, No. 3.
- Huskaj G., Bengtsson J., *The Manifestation of Chinese Strategies Into Offensive Cyber-space Operations Targeting Sweden*, Proceeding of the 20th European Conference on Cyber Warfare and Security ECCWS 2021 A Virtual Conference Hosted By University of Chester UK 24th-25th June 2021, UK 2021.
- Яковюк І.В., Цвеліх М.П., *Енергетична безпека Європейського Союзу в умовах російської агресії проти України*, „Problems of Legality”, 2023, v. 16.
- Jüris F., *Security implications of China-owned critical infrastructure in the European Union*, European Union, <https://op.europa.eu>, June 2023 (15.12.2023).
- Juristic D., *Challenges of Critical Infrastructure protection in contemporary security environment*, [in:] *Security and crisis management theory and practice 9th International Scientific and Professional Conference 29.09.2023. and 30.09.2023*. ResearchGate, <https://www.researchgate.net> (01.12.2023).
- Kopec R., Wójtcowicz T., *Bitwa wieloobszarowa*, [w:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa*, eds O. Wasiuta, S. Wasiuta, v. 1, Kraków 2021.
- Kosmowski K.T., *Towards strategic resilience of process plants and critical infrastructure regarding functional safety and cybersecurity requirements*, „Safety and Reliability of Systems and Processes”, 2022, v. 3.
- Kumar Jha R., *Cyber-Physical Security Framework for Critical Infrastructure Protection in Power Systems*, ResearchGate, <https://www.researchgate.net> (20.12.2023).
- Leroy I., Zolotaryova I., *Critical infrastructure defense: perspectives from the EU and USA cyber experts*, „Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu”, 2023.
- Motylińska P., *Atak informacyjny*, [w:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa*, eds O. Wasiuta, S. Wasiuta, v. 1, Kraków 2021.
- Mueller G.B., [et al.], *Cyber Operations during the Russo-Ukrainian War From Strange Patterns to Alternative Futures*, pp. 11, 13-14, CSIS, <https://www.csis.org>, 13.07.2023 (10.12.2023).
- Pătrașcu P., *National Security Strategies and Critical Infrastructure: An Analysis of the European Union Member States*, „Romanian Military Thinking”, 2022, v. 3.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of The Council establishing the Union Secure Connectivity Programme for the period 2023-2027*, European Union, <https://europa.eu> (15.12.2023).
- Proposal for a Regulation Of The European Parliament and Of The Council on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements and amending Regulation (EU) 2019/1020*, European Union, <https://europa.eu> (15.12.2023).
- Saalman, Fei Su, L.S. Dovgal, *Cyber posture trends in China, Russia, the United States and The European Union*, Report, Stockholm International Peace Research Institute, <https://www.jstor.org>, 2022 (15.12.2023).
- Schröfl J., *The War in the Ukraine: Uproar in cyber space - The Question of Information and Cyber Dominance*, „Österreichische Militärische Zeitschrift”, 2023.

- Scott J., *Assessing Russia's role and responsibility in the Colonial Pipeline attack*, Atlantic Council, <https://atlanticcouncil.org>, 01.06.2020 (21.12.2023).
- Ślota-Bohosiewicz A., *Przeciwdziałanie cyberbezpieczeństwu w organizacji*, „Obronność. Zeszyty Naukowe”, 2018, v. 4.
- Steiger S., *Krieg im Cyberspace? Die militärische Nutzung des Netzes*, [in:] *Cybersicherheit in Innen- und Außenpolitik. Deutsche und britische Policies im Vergleich*, Hamburg 2022.
- Swoboda P., *Bezpieczeństwo informacji niejawnych*, [w:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa*, eds O. Wasiuta, S. Wasiuta, v. 1, Kraków 2021.
- Szewczyk Ł., *Infrastruktura Krytyczna*, [w:] *Encyklopedia Bezpieczeństwa*, eds O. Wasiuta, S. Wasiuta, v. 2, Kraków 2021.
- Tomalska A., *Preparing critical infrastructure for the future: Lessons learnt from the Covid-19 pandemic*, „Security and Defence Quarterly”, 2022, v. 39, no 3.
- Wasiuta O., Wasiuta S., *Wojna hybrydowa Rosji przeciwko Ukrainie*, Kraków 2017.
- Wódkiewicz R., *Podstawowe zagrożenia funkcjonowania obiektów Infrastruktury Krytycznej*, „Zeszyty Naukowe SGSP”, 2022, no 83.
- Zubok V.Y., Davydiuk A.V., Klymenko T.M., *Cybersecurity of Critical Infrastructure in ukrainian legislation and in Directive (Eu) 2022/2555* „Electronic Modeling”, 2023, no 45.
- Żurawski S., Ciekankowski Z., Wyrębek H., *Zagrożenia infrastruktury krytycznej*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa”, 2023, v. 13.
- Жемба А.Й., О.О. Клюха, О.І. Качан, *Управління міжнародною політикою ЄС у сфері захисту критичної інфраструктури*. „Наукові Записки Національного Університету «Острозькаакадемія». Серія «Економіка», 2022, No 27.

Prawne i organizacyjne aspekty przeciwdziałania zagrożeniom dla infrastruktury krytycznej UE po 24 lutego 2022 roku

Streszczenie

Z uwagi na znaczenie infrastruktury krytycznej troska o jej bezpieczeństwo zajmuje ważne miejsce w polityce UE. Obecna konfrontacja między Zachodem a Rosją pociągnęła za sobą na terenie UE znaczne zaostrzenie przepisów i wysokie nakłady zwiększające odporność IK w zakresie bezpieczeństwa informacyjnego. Mimo starań organizacyjnych i prawnych, w perspektywie średnioterminowej obecna sytuacja gospodarcza znacząco utrudnia utrzymanie wysokiego poziomu finansowania różnych aspektów ochrony IK w państwach członkowskich UE. Innym czynnikiem komplikującym efektywność działań w skali UE jest różny stopień determinacji władz państw w zakresie egzekwowania przepisów i innych działań w sferze ochrony IK. Jest m.in. związany z oceną przez władze danego państwa stopnia zagrożenia jakie stwarza polityka Rosji i Chin oraz różnym stopniem zagrożenia IK poszczególnych państw członkowskich atakiem ze strony Rosji. Wyzwanie stanowi także zróżnicowanie poziomu sprawności aparatu państwowego wewnątrz UE.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo informacyjne, infrastruktura krytyczna, Unia Europejska, konsekwencje agresji Rosji na Ukrainę w 2022 r.

Krystian Tuczyński*

PHISHING W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM: WYZWANIA I STRATEGIE ZAPOBIEGAWCZE W SPOŁECZNOŚCI AKADEMICKIEJ W KONTEKŚCIE ZASTOSOWANIA *E-LEARNINGU*

Streszczenie

Treść artykułu koncentruje się na określeniu wyzwań i strategii zapobiegania zjawiskowi *phishingu* w społeczności akademickiej. Rosnące znaczenie *e-learningu* w edukacji bezprecedensowo stwarza zagrożenia związane z cyberatakami. Autor wskazuje charakterystykę i specyfikę *phishingu* w kontekście szkół wyższych ze szczególnym uwzględnieniem niebezpieczeństw czyhających w kształceniu na odległość. W opracowaniu zaprezentowane zostały środki zaradcze oraz metody minimalizacji zagrożeń internetowych, na które narażeni są nauczyciele akademicy oraz studenci. Ponadto przedstawiono wnioski podkreślające istotną rolę dalszych działań mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa w społeczności akademickiej w kontekście *e-learningu*. Artykuł wieńczy bibliografia, zawierająca źródła wykorzystane w opracowaniu.

Słowa kluczowe: *phishing*, *e-learning*, społeczeństwo, szkolnictwo wyższe

Wstęp

W dynamicznie ewoluującym środowisku szkolnictwa wyższego wykorzystanie platform e-learningowych stało się nieodłącznym elementem postępu akademickiego. Jednakże ten cyfrowy przełom przyniósł ze sobą nowe, złożone wyzwania, z którymi musi zmierzyć się cała społeczność akademicka¹. Szczególnie w centrum uwagi znajdują się zagrożenia cybernetyczne, a wśród nich tzw. ataki *phishingowe*, które stają się coraz bardziej wyrafinowane i skierowane wobec uczelni wyższych².

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: ktuczynski@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0001-8220-2199.

¹ R. Wolert, M. Rawski, *Email phishing detection with BLSTM and word embeddings*. „International Journal of Electronics and Telecommunications”, 2023, nr 69, s. 485–491.

² J. Sadowski, *Cybernetyczny wymiar współczesnych zagrożeń*, „Studia nad Bezpieczeństwem”, 2017, nr 2, s. 57–76.

Integracja platform e-learningowych w proces kształcenia akademickiego, choć nieodłączna dla postępu edukacyjnego, stanowi nowy wymiar potencjalnych zagrożeń. Dla hakerów, wykorzystujących coraz bardziej zaawansowane strategie, uczelnie wyższe stanowią bardzo pożądaną cel ataku³. Społeczność akademicka musi skoncentrować się na rozwinięciu skutecznych strategii obronnych, które zabezpieczą infrastrukturę cyfrową oraz zachowają integralność i zaufanie w środowisku edukacyjnym. Wprowadzenie środków bezpieczeństwa edukacji w zakresie rozpoznawania zagrożeń oraz współpraca pomiędzy instytucjami stają się kluczowe dla utrzymania bezpiecznego i skutecznego środowiska edukacyjnego⁴.

Phishing – analiza zjawiska

Phishing, czyli wyszukana forma cyberprzestępczości, stanowi jedno z największych zagrożeń we współczesnej erze cyfrowej⁵. Pochodzenia tego terminu można się doszukać od angielskiego słowa *fishing*, które w wolnym tłumaczeniu oznacza ‘łowienie’. *Phisherzy*, czyli osoby zajmujące się wspomnianą cyberprzestępczością, podobnie jak osoby wędkujące, posługują się różnymi metodami i „wabikami”, aby zdezorientować i oszukać potencjalną ofiarę (w tym przypadku użytkowników internetu)⁶.

Ten rodzaj cyberzagrożenia polega na rozsyłaniu fałszywych wiadomości, najczęściej w postaci e-maili, wiadomości SMS lub na innych komunikatorach z zamiarem zdobycia poufnych danych od ofiary. Ataki te są starannie zaplanowane i wykorzystują psychologiczne mechanizmy, aby skłonić ludzi do podejmowania działań bez świadomości konsekwencji. *Phisherzy* niejednokrotnie podszywają się pod instytucje finansowe, bankowe (np. Bank PKO), firmy przewozowe (np. Inpost,

³ F. Shersad, S. Salam, *Managing risks of e-learning during COVID-19*, “International Journal of Innovation and Research in Educational Sciences”, 2020, nr 7, 2020, s. 348–358.

⁴ K. Ciulkin-Sarnocińska, *Phishing – specyficzna forma pozyskiwania danych newralgicznych* [w:] *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, red. E.M. Guzik-Makaruk, W. Pływaczewski, Białystok 2015, s. 113–121.

⁵ H. Alghamdi, *Can Phishing Education Enable Users To Recognize Phishing Attacks?*, Dublin 2017.

⁶ I. Protasowicki, *Phishing jako zagrożenie bezpieczeństwa osobistego w sieci*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki Zarządzania i Administracji w Warszawie”, 2016, nr 14, s. 35–46.

DHL) znane marki (np. Adidas), tworząc wiadomości, które wydają się autentyczne i potrafią wprowadzić w błąd nawet najbardziej ostrożnych użytkowników.

Jednym z charakterystycznych elementów *phishingu* jest zastosowanie socjotechniki, czyli manipulacji ludzkim zachowaniem. Strach, presja czasu czy chęć szybkiego zarobku są głównymi czynnikami zwiększającymi skuteczność hakerów. W rezultacie użytkownicy stają się podatni na utratę poufnych danych, które mogą być wykorzystane w różnych celach, takich jak kradzież tożsamości, oszustwa finansowe czy ataki na systemy informatyczne.

Wśród najpopularniejszych form *phishingu* wyróżnić można m.in. *spear phishing*, *vishing*, *smishing*, *phishing mail*, *domain spoofing*, *whaling* czy *malvertising*, lecz niezależnie od rodzaju zawsze celem jest zdobycie poufnych informacji. Pierwszy z wyróżnionych (*spear phishing*) to zaawansowana forma ataku *phishingowego*, skierowana na konkretną osobę lub organizację. Atakujący dokładnie analizują swoje cele, zbierają informacje na ich temat i dostosowują szkodliwe wiadomości do konkretnej sytuacji. Jest to bardzo trudna forma do wykrycia, ponieważ atakujący używają spersonalizowanych i wiarygodnych informacji⁷. *Vishing* to skrót od *voice phishing* i odnosi się do ataków przeprowadzanych za pomocą połączeń telefonicznych. Oszuści niejednokrotnie udają przedstawicieli instytucji finansowych, np. banków lub innych organizacji, w celu przekonania ofiary do ujawnienia poufnych informacji, takich jak numery kont bankowych czy nawet PIN karty kredytowej⁸. *Smishing* powstał z połączenia angielskich słów „SMS” i *phishing*. Ten rodzaj oszustw odnosi się do ataków *phishingowych* przeprowadzanych za pomocą wiadomości tekstowych (SMS) lub multimedialnych (MMS). Podobnie, jak w przypadku *vishingu*, oszuści wysyłają fałszywe informacje, podszywając się pod instytucje finansowe czy firmy⁹. *Phishing email* to rodzaj ataku polegający na wysyłaniu fałszywych wiadomości e-mail, które wydają się pochodzić od zaufanych źródeł. Od dwóch poprzednich różni jedynie medium, za pomocą którego są przesyłane szkodliwe treści¹⁰. *Domain spoofing*

⁷ B. Parmar, *Protecting against spear-phishing*, “Computer Fraud & Security”, 2012, nr 1, s. 8–11.

⁸ E. Yeboah-Boateng, P. Amanor, *Phishing, SMiShing & Vishing: An Assessment of Threats against Mobile Devices*, “Journal of Emerging Trends in Computing and Information Sciences”, 2014, nr 5, s. 297–307.

⁹ S. Mishra, D. Soni, *Smishing Detector: A security model to detect smishing through SMS content analysis and URL behavior analysis*, “Future Generation Computer Systems”, 2020, nr 108, s. 803–815.

¹⁰ A. Almomani [i in.], *A Survey of Phishing Email Filtering Techniques*, “IEEE Communications Surveys & Tutorials”, 2013, nr 15, s. 2070–2090.

phishing to z kolei typ *phishingu*, w którym atakujący podszywa się pod prawdziwe domeny witryn internetowych, tworząc fałszywe strony, aby uzyskać poufne dane od ofiary¹¹. *Whaling* to rodzaj ataku *phishingowego*, który jest ukierunkowany na osoby zajmujące wysokie stanowiska, takie jak kadry dyrektorskie czy kierownicze w firmach. Atakujący starają się wyłudzić od nich istotne informacje lub uzyskać dostęp do strategicznych zasobów firmy¹². Ostatni z wyróżnionych (*malvertising*) to rodzaj ataku, w którym oszuści umieszczają złośliwe reklamy online, mogące prowadzić do infekcji komputera ofiary lub przekierowywać na strony *phishingowe*¹³.

Skutki ataków *phishingowych* mogą być katastrofalne. Spośród najważniejszych wyróżnić możemy kradzież tożsamości czy dostęp do kont bankowych. Instytucje padające ofiarą ataków narażają się na utratę zaufania klientów oraz na szkody finansowe. Skuteczne przeciwdziałanie *phishingowi* nie polega jedynie na podniesieniu świadomości poszczególnych użytkowników, ale również na wprowadzeniu efektywnych zabezpieczeń, takich jak filtry *antypishingowe* czy programy edukacyjne dotyczące bezpieczeństwa online. Zjawisko *phishingu* jest dynamiczne i podlega ciągłym zmianom, co wymusza stałe doskonalenie strategii obronnych, aby skutecznie przeciwdziałać coraz bardziej wyrafinowanym technikom stosowanym przez cyberprzestępców¹⁴.

E-learning akademicki a ryzyko phishingu

Wraz z dynamicznym rozwojem technologii *e-learning* stał się nieodłącznym elementem współczesnego szkolnictwa wyższego, oferując studentom elastyczność i dostęp do edukacji bez konieczności fizycznego uczestnictwa w zajęciach¹⁵. Niezaprzeczalne korzyści wynikające z kształcenia zdalnego generują również nowe wyzwania

¹¹ A. Herzberg, A. Jbara, *Security and Identification Indicators for Web Browsers against Spoofing and Phishing Attacks*, "ACM Transactions on Internet Technology", 2008, s. 1–45.

¹² V. Bhavsar, A. Kadlak, S. Sharma, *Study on Phishing Attacks*, "International Journal of Computer Applications", 2018, nr 182, s. 27–29.

¹³ A.K. Sood, R.J. Enbody, *Malvertising – Exploiting Web Advertising*, "Computer Fraud & Security", 2011, nr 4, s. 11–16.

¹⁴ W. Wróblewski, N. Tuśnio, *Incident Risk Reduction Based on Risk Analysis in the Operational Cyberspace of the Fire Brigade: Cybersecurity Perspective*, "Journal of Management and Security", 2023, nr 50, 2023, s. 445–465.

¹⁵ T. Warchoł, *Kurs e-learningowy: obróbka materiału wideo w programie Pinnacle Studio oparty na teorii kognitywnej procesu uczenia się*, „Edukacja – Technika – Informatyka”, 2015, nr 4, s. 169–175.

związane z bezpieczeństwem cyfrowym, a jednym z najpoważniejszych zagrożeń jest *phishing*. Ataki *phishingowe* w procesie kształcenia akademickiego mogą przybrać wiele form. Jedną z nich jest próba podszywania się pod platformę e-learningową (np. Moodle), na której realizowane są zajęcia. W kształceniu zdalnym logowanie do platformy internetowej jest powszechne, w związku z czym ataki *phishingowe* mogą być szczególnie skuteczne. Studenci, zafascynowani ideą zdalnej edukacji, mogą stać się łatwym celem dla cyberprzestępców. Ponadto specyfika *e-learningu* sprawia, że uczestnicy są bardziej skłonni do korzystania z różnych platform, co zwiększa pole manewru dla przestępców¹⁶.

Innym rodzajem ataku jest przesyłanie na adresy mailowe studentów i pracowników akademickich fałszywych e-maili, które sugerują konieczność zalogowania się do swoich kont w celu aktualizacji danych osobowych lub usunięcia zbędnych wiadomości (z powodu braku miejsca w skrzynce mailowej). Linki zawarte w tych wiadomościach kierują jednak do fałszywych stron logowania, gdzie przestępcy przechwytyują dane uwierzytelniające.

Kolejnym, równie niebezpiecznym zjawiskiem są wiadomości z ofertami szkoleń online. Atakujący tworzą fałszywe oferty dodatkowych kursów, które wydają się powiązane z instytucją edukacyjną. Studenci oraz nauczyciele akademicy otrzymujący takie propozycje mogą zostać skłonieni do kliknięcia na szkodliwe linki lub podania swoich danych, myśląc, że uczestniczą w oficjalnym programie szkoleniowym¹⁷.

Wśród ataków *phishingowych* znajdują się również takie, w których użytkownicy informowani są o rzekomych incydentach związanych z przejęciem przez inne osoby ich konta. Osoby otrzymujące takie powiadomienia mogą zareagować bez zastanowienia, klikając w linki lub podając informacje uwierzytelniające w celu rzekomej weryfikacji danych.

E-learning, mimo swoich licznych zalet, niesie ze sobą specyficzne wyzwania związane z bezpieczeństwem cyfrowym. W miarę ewoluowania zagrożeń cybernetycznych konieczne jest ciągle doskonalenie środków bezpieczeństwa w e-learningu, aby zapewnić bezpieczne i skuteczne środowisko nauki online.

¹⁶ M.P. Bach, T. Kamenjarska, B. Żmuk, *Targets of Phishing Attacks: The Bigger Fish to Fry*, „Procedia Computer Science”, 2022, nr 204, s. 448–455.

¹⁷ R. Broadhurst [i in.], *Phishing and Cybercrime Risks in a University Student Community*, „International Journal of Cybersecurity Intelligence and Cybercrime”, 2018, nr 2, s. 4–23.

Strategie zwalczania *phishingu* w *e-learningu* akademickim

W kontekście bezpieczeństwa *e-learningu* akademickiego istnieje kilka kluczowych i strategicznych elementów, które obejmują szeroko rozumianą kwestię edukacji i świadomości. Działania w tym obszarze powinny być ukierunkowane na organizowanie przez instytucje edukacyjne szkoleń, które w swoim założeniu nie tylko dostarczą specjalistycznej wiedzy, ale także umożliwią świadome rozpoznawanie potencjalnych zagrożeń w sieci. Kampanie edukacyjne, takie jak plakaty czy krótkie filmy, stanowić powinny integralną część tego procesu, wzbogacając wiedzę nauczycieli akademickich i studentów o zasady bezpieczeństwa online¹⁸.

Kolejnym kluczowym aspektem w kontekście ochrony przed zagrożeniami cybernetycznymi w *e-learningu* jest przeprowadzanie przez centra informatyzacji symulacji ataków. Regularne testy w postaci przesyłania testowych wiadomości przypominających w swojej formie ataki *phishingowe* są istotne dla oceny skuteczności działań edukacyjnych. Dzięki nim możliwe jest identyfikowanie obszarów wymagających poprawy oraz doskonalenie umiejętności rozpoznawania i unikania potencjalnych zagrożeń¹⁹.

Ważnym środkiem zapobiegawczym jest także stosowanie tzw. filtrów *antyphishingowych*. Instytucje edukacyjne powinny ich używać w systemach poczty e-mail. Oparte na zaawansowanych algorytmach analizy treści mają kluczowe znaczenie dla efektywnej identyfikacji i blokowania podejrzanych wiadomości, zabezpieczając tym samym uczestników przed atakami *phishingowymi*²⁰.

Ważnym aspektem jest również systematyczny monitoring aktywności sieciowej. Ciągła analiza ruchu w sieci umożliwia szybkie wykrywanie wszelkich nieprawidłowości czy podejrzanych zachowań, co pozwala na skuteczną reakcję na potencjalne zagrożenia w czasie rzeczywistym, a także zabezpiecza infrastrukturę *e-learningową*.

Ostatnim, niemniej istotnym elementem jest regularna aktualizacja oprogramowania, zarówno na poziomie uczestników *e-learningu*, jak

¹⁸ S. Chaudhary [i in.], *Time Up for Phishing with Effective Anti-Phishing Research Strategies*, "International Journal of Human Capital and Information Technology Professionals", 2015, nr 6, s. 49–64.

¹⁹ Z. Wardaszka, *Narzędzie do ciągłej edukacji użytkowników internetu o atakach typu e-mail phishing za pomocą symulacji*, Praca inżynierska obroniona w Politechnice Warszawskiej, Wydział Elektroniki i Technik Informatycznych, 2023.

²⁰ A. Stępień, *Bezpieczeństwo Polski w cyberprzestrzeni*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2013, nr 5, s. 231–244.

i infrastruktury edukacyjnej. Wspomniane działanie chroni przed znajdowaniem niedoskonałości zabezpieczeń systemów, co stanowi potencjalne zagrożenie ze strony cyberprzestępców.

Wspólne działanie na rzecz bezpieczeństwa społeczności akademickiej

Kompleksowe działanie na rzecz bezpieczeństwa społeczności akademickiej w kontekście *phishingu* obejmuje szereg kluczowych aspektów. Pierwszym z nich jest skuteczna wymiana informacji pomiędzy wszystkimi użytkownikami lokalnej sieci. Zabieg ten umożliwia błyskawiczną komunikację na temat nowych zagrożeń i gwałtowną reakcję w opracowywaniu strategii przeciwdziałania wspomnianym zjawiskom. Poprzez dzielenie się doświadczeniami z wykrytych ataków uczelnie mogą tworzyć plan działania umożliwiający skoordynowaną reakcję na zagrożenia *phishingowe*.

Kolejnym aspektem jest utworzenie tzw. centrów bezpieczeństwa cybernetycznego. Wspomniane jednostki umożliwiać mogą sprawne i kompleksowe działania w zakresie monitorowania, analizy i reagowania na zaawansowane ataki *phishingowe*. Współpraca na poziomie centrów bezpieczeństwa cybernetycznego przyczyniłaby się do zwiększenia bezpieczeństwa społeczności akademickiej oraz skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom internetowym²¹.

Tworzenie standardów bezpieczeństwa jest kolejnym kluczowym elementem wspólnego działania. Współpraca pozwala na rozwinięcie standardów bezpieczeństwa, które obowiązują na szerszym obszarze społeczności akademickiej. Opracowanie jednolitych wytycznych dotyczących bezpieczeństwa IT i korzystania z zasobów online ułatwia wdrożenie skutecznych praktyk przeciwdziałającym zagrożeniom internetowym²².

Wsparcie od instytucji rządowych stanowiłby istotny aspekt wspólnego wysiłku w zwalczaniu *phishingu*. Współpraca społeczności akademickiej z rządem i sektorem prywatnym obejmować może dostęp do najnowszych narzędzi i rozwiązań bezpieczeństwa oraz korzystanie z ekspertów w dziedzinie cyberbezpieczeństwa. Działa to na rzecz stwo-

²¹ P. Mickiewicz, *System bezpieczeństwa cybernetycznego państw europejskich. Analiza porównawcza*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2017, nr 11, s. 65–80.

²² K. Liderman, *Normy i standardy z zakresu bezpieczeństwa informacyjnego i teleinformatycznego*, „Biuletyn Instytutu Automatyki i Robotyki”, 2009, nr 26, s. 29–43.

rzenia kompleksowego systemu wsparcia dla społeczności akademickiej w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego.

Skoordynowane i wspólne działania społeczności akademickiej w wymienionych obszarach są niezbędne do skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom *phishingowym*. Współpraca ta powinna obejmować nie tylko reakcję na incydenty, lecz także aktywne inicjatywy prewencyjne i edukacyjne, tworząc kompleksowe podejście do bezpieczeństwa cyfrowego.

Zakończenie

Phishing, będący bardzo zaawansowanym rodzajem cyberprzestępczości, stanowi poważne zagrożenie dla wszystkich użytkowników internetu. Celem ich ataku są zarówno instytucje finansowe i rządowe, jak również cała wirtualna społeczność. Instytucje edukacyjne prowadzące kształcenie zdalne (*e-learning*) również narażone są na ryzyko związane z *phishingiem*. Przeciwdziałanie temu zjawisku stanowić może odpowiednia edukacja uczestników, stosowanie filtrów *antypishingowych*, monitorowanie aktywności sieciowej i regularne aktualizacje oprogramowania. Kluczowe znaczenie ma współpraca między instytucjami edukacyjnymi, rządem i sektorem prywatnym. Również wsparcie społeczności akademickiej jest niezbędne dla skutecznej walki z *phishingiem*. Walka z *phishingiem* w *e-learningu* wymaga wielowymiarowego podejścia, łączącego zarówno edukację, technologiczne środki ochronne, jak również współpracę między różnymi instytucjami. Współpraca społeczności akademickiej stanowi klucz dla skutecznego przeciwdziałania temu zagrożeniu.

Bibliografia

- Alghamdi H., *Can Phishing Education Enable Users To Recognize Phishing Attacks?*, Dublin 2017, doi:10.21427/D7DK8T.
- Almomani A. [i in.], *A Survey of Phishing Email Filtering Techniques*, "IEEE Communications Surveys & Tutorials", 2013, nr 15.
- Bach M.P., Kamenjarska T., Żmuk B., *Targets of Phishing Attacks: The Bigger Fish to Fry*, "Procedia Computer Science", 2022, nr 204.
- Bhavsar V., Kadlak A., Sharma S., *Study on Phishing Attacks*, "International Journal of Computer Applications", 2018, nr 182.
- Broadhurst R. [i in.], *Phishing and Cybercrime Risks in a University Student Community*, "International Journal of Cybersecurity Intelligence and Cybercrime", 2018, nr 2.

- Chaudhary S. [i in.], *Time Up for Phishing with Effective Anti-Phishing Research Strategies*, “International Journal of Human Capital and Information Technology Professionals”, 2015, nr 6.
- Ciulkin-Sarnocińska K., *Phishing – specyficzna forma pozyskiwania danych newralgicznych [w:] Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, red. E.M. Guzik-Makaruk, W. Pływaczewski, Białystok 2015.
- Herzberg A., Jbara A., *Security and Identification Indicators for Web Browsers against Spoofing and Phishing Attacks*, “ACM Transactions on Internet Technology”, 2008, doi: 10.1145/1391949.1391950.
- Liderman K., *Normy i standardy z zakresu bezpieczeństwa informacyjnego i teleinformatycznego*, „Biuletyn Instytutu Automatyki i Robotyki”, 2009, nr 26.
- Mickiewicz P., *System bezpieczeństwa cybernetycznego państw europejskich. Analiza porównawcza*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2017, nr 11.
- Mishra S., Soni D., *Smishing Detector: A security model to detect smishing through SMS content analysis and URL behavior analysis*, “Future Generation Computer Systems”, 2020, nr 108.
- Parmar B., *Protecting against spear-phishing*, “Computer Fraud & Security”, 2012, nr 1, doi: 10.1016/S1361-3723(12)70007-6.
- Protasowicki I., *Phishing jako zagrożenie bezpieczeństwa osobistego w sieci*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki Zarządzania i Administracji w Warszawie”, 2016, nr 14.
- Sadowski J., *Cybernetyczny wymiar współczesnych zagrożeń*, „Studia nad Bezpieczeństwem”, 2017, nr 2.
- Shersad F., Salam S., *Managing risks of e-learning during COVID-19*, “International Journal of Innovation and Research in Educational Sciences”, 2020, nr 7.
- Sood A.K., Enbody R.J., *Malvertising – Exploiting Web Advertising*, “Computer Fraud & Security”, 2011, nr 4.
- Stępień A., *Bezpieczeństwo Polski w cyberprzestrzeni*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2013, nr 5.
- Warchoń T., *Kurs e-learningowy: obróbka materiału wideo w programie Pinnacle Studio oparty na teorii kognitywnej procesu uczenia się*, „Edukacja – Technika – Informatyka”, 2015, nr 4.
- Wardaszka Z., *Narzędzie do ciągłej edukacji użytkowników internetu o atakach typu e-mail phishing za pomocą symulacji*, Praca inżynierska obroniona w Politechnice Warszawskiej, Wydział Elektroniki i Technik Informacyjnych, 2023.
- Wolert R., Rawski M., *Email phishing detection with BLSTM and word embeddings*. “International Journal Of Electronics And Telecommunications”, 2023, nr 69, doi:10.24425/ijet.2023.146496.
- Wróblewski W., Tuśnio N., *Incident Risk Reduction Based on Risk Analysis in the Operational Cyberspace of the Fire Brigade: Cybersecurity Perspective*, “Journal of Management and Security”, 2023, nr 50, doi:10.13166/jms/161536.
- Yeboah-Boateng E., Amanor P., *Phishing, SMiShing & Vishing: An Assessment of Threats against Mobile Devices*, “Journal of Emerging Trends in Computing and Information Sciences”, 2014, nr 5.

**Phishing in Higher Education: Challenges and Preventive Strategies
in the Academic Community in the Context of E-learning**

Abstract

The article focuses on identifying challenges and preventive strategies related to the phenomenon of phishing within the academic community. The growing significance of e-learning in education has unprecedentedly introduced cyber threats, particularly those associated with phishing attacks. The author outlines the characteristics and specifics of phishing in the context of higher education, with a special emphasis on the dangers posed by e-learning. The paper presents remedial measures and methods to minimize online threats for academic teachers and students. Furthermore, the article highlights conclusions underscoring the significant role of further research and actions aimed at strengthening security within the academic community in the context of e-learning. The conclusion includes a bibliography, showcasing the sources utilized in the development of the article.

Keywords: phishing, e-learning, society, higher education

Małgorzata Waksmundzka-Szarek*, Piotr Zalewski**

RYZIKO HANDLU LUDŹMI W SYTUACJI KRYZYSU UCHODŹCZEGO NA POGRANICZU WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO – WYBRANE PROBLEMY

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki zagrożenia handlem ludźmi, jaki towarzyszył masowej fali uchodźców z Ukrainy, którzy po 24 lutego 2022 roku przekroczyli granice państwa na terenie woj. podkarpackiego. Autorzy starają się wskazać, w jakich warunkach na terenie woj. podkarpackiego organizowana była pomoc dla uchodźców, jakie towarzyszyły temu zjawisku zagrożenia i wyzwania oraz jakie działania podejmowane były na rzecz ich ograniczania i neutralizacji. W celu nadania szerszego kontekstu omawianej problematyce, w na podstawie przyjętych w prawie międzynarodowym i krajowym regulacji dotyczących handlu ludźmi, wskazano na jego formy i znamiona. W tekście posłużono się analizą materiałów źródłowych, przede wszystkim aktów prawnych oraz literatury. Autorzy byli bezpośrednio zaangażowani, każdy według swojej właściwości, w reagowanie i podejmowanie działań wobec kryzysu uchodźczego oraz przeciwdziałanie zjawiskom niepożądanym, między innymi dotyczącym ryzyka handlu ludźmi.

Słowa kluczowe: handel ludźmi, kryzys uchodźczy, migracja

Wstęp

Ofiarą handlu ludźmi jest każda osoba fizyczna będąca podmiotem handlu ludźmi w rozumieniu konwencji Rady Europy z dnia 24 maja 2005 roku w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi¹. Artykuł 4. Konwencji precyzuje, czym jest handel ludźmi. Oznacza on: werbowawa-

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: mwaksmundzka@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-9609-8270.

** Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, e-mail: p.zalewski@op.pl, ORCID: 0000-0002-0997-8561.

¹ Konwencja Rady Europy z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (Dz.U. 2009, nr 20, poz. 107).

nie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób, z zastosowaniem groźby lub użyciem siły bądź innych form przymusu, uprowadzenia, oszustwa, podstępu, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby sprawującej kontrolę nad inną osobą, w celu wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje, jako minimum, wykorzystywanie prostytutki innych osób lub inne formy wykorzystywania seksualnego, przymusową pracę lub służbę, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie organów.

Konwencyjne zdefiniowanie handlu ludźmi przez Radę Europy stało się ważnym głosem społeczności międzynarodowej w debacie i staraniach na rzecz wzmocnienia walki z procederem, który zaliczany jest do najpoważniejszych problemów społecznych współczesnego świata². Wszelkie doniesienia medialne dotyczące możliwości występowania tego zjawiska niezmiennie skupiają na sobie uwagę organizacji międzynarodowych i opinii publicznej.

Handel ludźmi zakorzeniony jest w historii ludzkości niezależnie od poziomu rozwoju cywilizacyjnego i szerokości geograficznej. Niewolnictwo i praktyki polegające na przedmiotowym wykorzystaniu człowieka do własnych interesów wciąż są obecne w życiu społecznym, choć mogą przybierać różnorodne formy, począwszy od zmuszania do prostytutki, werbowania i wykorzystania do przymusowej i niewolniczej pracy, pornografię dziecięcą, po handel narządami i organami ludzkimi, legalizowanie pobytu obcokrajowców poprzez przymusowe małżeństwa, organizowanie czarnego rynku rodzenia dzieci przez surogatki i adopcję, zmuszanie do żebractwa czy wykorzystywania ludzi do dokonywania wyłudzeń socjalnych i oszustw w obrocie gospodarczym. Handel ludźmi jest zjawiskiem, w którym objawia się najgorsza strona kondycji ludzkiej, gdyż zaprzecza godności i prawom człowieka, narusza podstawowe wartości współczesnej cywilizacji, a także godzi w powszechnie akceptowany w tym zakresie porządek prawny³.

Bez względu na zachodzące zmiany społeczne i cywilizacyjne we współczesnym świecie handel ludźmi nadal jest obecny w życiu spo-

² Próby definiowania zjawiska handlu ludźmi w prawie międzynarodowym mają bogatą tradycję. Zob. definicję zawartą w art. 3 Protokołu ONZ o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej – określanego także jako protokół z Palermo (Dz.U. 2005, nr 18, poz. 160), którą recypuje Rada Europy. Definicja zapisana w art. 1 Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z 19 lipca 2002 roku w sprawie zwalczania handlu ludźmi (Dz.U. WE L 203 z 1 sierpnia 2002 r., 2002/629/WSiSW).

³ M.A. Krąpiec, *Człowiek – Kultura – Uniwersytet*, Lublin 1992, s. 15.

łecznym i może być poważniejszym problem niż nam się wydaje. Dzieje się tak dlatego, że zjawisko to ma złożony i dynamiczny charakter, a „urzeczwienie” innego człowieka często przyjmuje nowe, zawaolowane i wyrafinowane formy, które mogą realizować się np. pod pozorem tworzenia warunków do rozwoju kariery zawodowej (np. poprzez bardzo wysokie kwoty za transfery piłkarskie, pracę w modelingu), czy też wówczas, gdy udzielanie pomocy migrantom prowadzi do całkowitego uzależnienia, patologicznego podporządkowania i niszczącego wyzysku⁴.

Współczesne masowe migracje w Europie Zachodniej

Problem handlu ludźmi ma charakter transgraniczny i jest ściśle związany z problemem migracji. Wśród wielu powodów, dla których ludzie podejmują decyzje o opuszczeniu miejsca swojego dotychczasowego życia i szukaniu nowego, są zarówno względy polityczne, ekonomiczne, do których zaliczyć można ubóstwo, bezrobocie, brak szans edukacyjnych, brak ubezpieczenia społecznego, wykluczenie społeczne (a także jako czynnik przyciągający zapotrzebowanie w danym kraju na tanią siłę roboczą), jak również militarne, wywołane przez wojny i konflikty zbrojne. Ruchy migracyjne utożsamiane są z procederem nielegalnego przekraczania granic, a zatem bardzo często towarzyszy im zjawisko przemytu ludzi przez granice, co *per se* stanowi przestrzeń działania zorganizowanych grup przestępczych o charakterze międzynarodowym. Pomimo specyficznej sytuacji, w której to osoba zainteresowana nielegalnym przekroczeniem granicy dobrowolnie umawia się z przemytnikiem, a nawet płaci mu za usługę lub zobowiązuje się „odpracować” koszty przemytu, to już po przekroczeniu granicy może stać się dla przemytnika „towarem”. Migranci są atrakcyjnym celem dla przestępców z grup zorganizowanych motywowanych wyłącznie chęcią zysku – handel ludźmi jest trzecim pod względem wielkości dochodów nielegalnym biznesem, tuż po handlu bronią i narkotykami. Według szacunków The United Nations Office on Drugs and Crime handel ludźmi generuje roczny dochód w wysokości około 32 mld dolarów⁵.

Zagrożenie handlem ludźmi w skali całego świata współcześnie znajduje swoje korzenie i paliwo w nowym masowym ruchu migracyjnym, jakiego doświadcza Europa Zachodnia od 2011 roku. Ruchy te

⁴ Z. Lasocik, *Handel ludźmi – aspekty społeczne i prawne*, „Studia Socjologiczne”, 2007, nr 4, s. 35.

⁵ *Handel ludźmi. Praktyczne aspekty prowadzenia postępowań*. Podręcznik dla organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, red. W. Kotowski, Warszawa 2022, s. 13.

zaowocowały kryzysem migracyjnym 2015 roku, kryzysem na granicy polsko-białoruskiej 2021 roku oraz kryzysem uchodźczym po agresji wojsk Federacji Rosyjskiej na Ukrainę 24 lutego 2022 roku.

Kryzys imigracyjny 2015 roku, jako poważny problem społeczny, humanitarny i polityczny, zauważony został przez europejską opinię publiczną w związku z zatonięciami w kwietniu 2015 roku statków przewożących imigrantów przez Morze Śródziemne. Jednakże problem ten nie narodził się w roku 2015. Wpływ na kolejne fale migracji, głównie z kierunku Afryki Północnej, Azji Wschodniej oraz Bałkanów, miały kwestie ekonomiczne, a także eskalacja wojny w Syrii⁶. Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej w 2021 roku rozpoczął się latem 2021 roku i był elementem wojny hybrydowej prowadzonej przez białoruskie służby specjalne z nieoficjalnym wsparciem służb rosyjskich. Władze Białorusi i przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo białoruskie, wykorzystując sytuację ekonomiczną mieszkańców Afryki i Azji, organizowały „wycieczki” z państw Bliskiego Wschodu do Białorusi. „Turystom” wydano białoruskie wize i organizowano przeloty samolotami do Mińska. Deklarowanym celem większości „turystów” było dotarcie do państw strefy Schengen i ubieganie się o azyl.

W konsekwencji w proces zabezpieczenia wschodniej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski do pomocy Straży Granicznej włączono Wojsko Polskie, Policję, Państwową Straż Pożarną, a Prezydent RP 2 września 2021 roku wprowadził stan wyjątkowy na części obszaru województw podlaskiego i lubelskiego, przez których teren przebiega granica Polski z Białorusią, natomiast Sejm RP uchwalił ustawę z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej. Kulminacyjnym punktem presji migracyjnej był 8 listopada 2021 roku, kiedy po stronie białoruskiej w okolicy przejścia granicznego w Kuźnicy zebrały się grupy nielegalnych imigrantów, którzy wspomagani, a nawet przymuszani przez białoruskie służby, szturmem próbowali przedostać się na terytorium Polski, w wyniku czego funkcjonariusze Straży Granicznej, Policji i żołnierze Wojska Polskiego, wyposażeni i wspierani przez techniczne środki przymusu bezpośredniego, zmuszeni byli użyć siły do obrony integralności granicy. Od czasu eskalacji kryzysu Straż Graniczna każdej doby odnotowuje próby nielegalnego przekraczania granicy, a wszystkie służby zaangażowane w zapewnienie bezpieczeństwa granicy i porządku publicznego w jej rejonie ujawniają przypadki

⁶ P. Zalewski, *Działania administracji państwowej w Polsce wobec uchodźców z Ukrainy w pierwszych tygodniach wojny w Ukrainie 2022 roku. Aspekty prawne i securitologiczne*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, 2022, t. 34, s. 102.

nielegalnego organizowania przemytu uchodźców przez teren Polski do innych państw Unii Europejskiej⁷.

Agresja militarna wojsk Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, nazwana eufemistycznie „specjalną operacją wojskową”, zaczęła się 24 lutego 2022 roku. W pierwszej fazie wojny doszło do licznych ataków na cele cywilne, w wyniku czego odnotowano wiele ofiar wśród ludności cywilnej oraz doszło do znacznego zniszczenia infrastruktury, co zmusiło ludzi, którzy przeżyli, do ucieczki z domów w poszukiwaniu bezpieczeństwa, pomocy i ochrony. Jak wynika z danych Straży Granicznej, w pierwszym tygodniu wojny ponad milion uchodźców z Ukrainy – głównie kobiet z dziećmi i osób starszych, przekroczyło granice Ukrainy, chroniąc się w sąsiednich krajach. Znaczna grupa uchodźców wojennych przybyła do Polski, gdzie – korzystając z przejść granicznych znajdujących się na terenie woj. podkarpackiego i lubelskiego, w pierwszych dniach szukała doraźnej pomocy i schronienia, a w dalszym czasie także w innych regionach Polski możliwości czasowego lub stałego zamieszkania, zatrudnienia, opieki zdrowotnej i socjalnej. Część przez Polskę podróżowała do innych krajów Unii Europejskiej⁸.

Prawne instrumenty zwalczania handlu ludźmi

Przywołana we wstępie definicja handlu ludźmi, zapisana w konwencji Rady Europy z dnia 24 maja 2005 roku w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, wpisuje się w tradycję dyskursu naukowego badaczy tego zjawiska, a także w praktykę budowania międzynarodowego, regionalnego i krajowego instrumentarium prawnego walki z handlem ludźmi⁹. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 *Protokołu ONZ o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniającego Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej* (protokół z Palermo)¹⁰, handel ludźmi to

⁷ *Ibidem*, s. 103.

⁸ Straż Graniczna (b.d.). Dane ilustrujące dzienne przekroczenia granicy państwowej z Ukrainy do Polski od 24 lutego 2022 roku przedstawione zostaną szczegółowo w dalszej części artykułu.

⁹ Ze względu na temat opracowania i jego rozmiar w artykule wzmiankowano jedynie o dokumentach, które są najważniejsze z punktu widzenia definiowania handlu ludźmi w prawie międzynarodowym. Więcej informacji i omówienie najważniejszych aktów prawnych znajdzie Czytelnik w bogatej literaturze tematu, np. *Handel ludźmi – zapobieganie i ściganie*, Warszawa 2006.

¹⁰ Definicję tę recypuje Rada Europy w konwencji Rady Europy z dnia 24 maja 2005 roku w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi.

werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły lub też z wykorzystaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje, jako minimum, wykorzystanie prostytutki innych osób lub inne formy wykorzystania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie narządów. Zgoda ofiary handlu ludźmi na zamierzone wykorzystanie, o którym mowa wyżej, nie ma znaczenia, jeżeli posłużono się którąkolwiek z opisanych metod. Werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie dziecka (osoby poniżej 18. roku życia) celem jego wykorzystania uznawane jest za handel ludźmi nawet wówczas, gdy nie obejmuje żadnej z metod, o której była mowa wyżej¹¹.

W kontekście analizy znamion handlu ludźmi zawartymi w przytoczonej powyżej definicji Z. Lasocik zauważa słusznie, że „niemal identyczna definicja jest zawarta w art. 1 *Decyzji Ramowej Rady Unii Europejskiej z 19 lipca 2002 roku w sprawie zwalczania handlu ludźmi*. Między tymi definicjami są niewielkie, chociaż znaczące różnice, ale wydaje się, że dla głównego wątku rozważań jest to kwestia raczej bez znaczenia. Ważne jest to, że obydwie te definicje są w Polsce definicjami legalnymi, ponieważ Protokół z Palermo jest częścią krajowego porządku prawnego na mocy art. 91 Konstytucji RP, a drugi akt jest częścią prawa unijnego¹².

W krajowym porządku prawnym pojęcie handlu ludźmi (podobnie jak „niewolnictwo”) wprowadzone zostało dopiero w 2010 roku w ustawie z dnia 20 maja 2010 roku o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy o Policji, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego. W konsekwencji tej legislacji w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, w art. 115 § 22 i § 23 ustawodawca zapisał, że handlem ludźmi jest werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem: przemocy lub groźby bezprawnej; upro-

¹¹ Art. 3. Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 roku, (Dz.U. 2005, nr 18, poz. 160).

¹² Z. Lasocik, *op.cit.*, s. 36.

wadzenia; podstępu; wprowadzenia w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania; nadużycia stosunku zależności, wykorzystania krytycznego położenia lub stanu bezradności; udzielenia albo przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy osobie sprawującej opiekę lub nadzór nad inną osobą w celu jej wykorzystania, nawet za jej zgodą, w szczególności w prostytucji, pornografii lub innych formach seksualnego wykorzystania, w pracy lub usługach o charakterze przymusowym, w żebractwie, w niewolnictwie lub innych formach wykorzystania poniżających godność człowieka albo w celu pozyskania komórek, tkanek lub narządów wbrew przepisom ustawy. Jeżeli zachowanie sprawcy dotyczy małoletniego, stanowi ono handel ludźmi, nawet gdy nie zostały użyte metody lub środki wymienione w pkt 1–6 § 23. Niewolnictwo jest stanem zależności, w którym człowiek jest traktowany jak przedmiot własności¹³.

Kryminalizacja handlu ludźmi opisana została w kodeksie karnym w rozdziale *Przestępstwa przeciwko wolności* w następujący sposób: „§ 1. Kto dopuszcza się handlu ludźmi, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat. § 2. Kto czyni przygotowania do popełnienia przestępstwa określonego w § 1, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”¹⁴. Szczególny charakter zagrożeń związanych z handlem ludźmi w kontekście kryzysu uchodźczego wywołanego wojną na Ukrainie 2022 roku znalazł odzwierciedlenie w rozwiązaniach legislacyjnych przyjętych przez polskiego ustawodawcę. Odpowiednie zapisy wprowadzono w ustawie z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. W art. 72 pkt 4 ustawy określono wysokość kary pozbawienia wolności w sytuacji skazania sprawcy, który w czasie trwania konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy popełnił przestępstwo określone w art. 189a § 1 k.k., tj. dopuszczenie się przestępstwa handlu ludźmi. Zagrożenie karą wynosić może od 10 do 15 lat albo 25 lat pozbawienia wolności, co jest znaczącym zaostrzeniem przepisów w porównaniu z karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat trzech, która obowiązywała do tego czasu¹⁵.

¹³ Ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy o Policji, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2010, nr 98, poz. 626).

¹⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553).

¹⁵ Art. 72 pkt. 4. 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).

Sytuacja na pograniczu województwa podkarpackiego po 24 lutego 2022 roku

Granica Rzeczypospolitej Polskiej z Ukrainą ma długość 535 km, z czego 239 km znajduje się w województwie podkarpackim. Województwo to, razem z województwem lubelskim, po 24 lutego 2022 roku automatycznie stało się województwem recepcyjnym dla obywateli Ukrainy, którzy w obawie o swoje zdrowie i życie, a także o najbliższych, podjęli decyzję o przekroczeniu granicy i poszukiwaniu pomocy w Polsce.

W sześciu punktach recepcyjnych, specjalnie na ten czas zorganizowanych, uchodźcy przybywający z terenu Ukrainy otrzymywali podstawową pomoc medyczną, humanitarną i prawną oraz zaopatrzenie aprowizacyjne, po czym podróżowali samodzielnie lub z pomocą różnych instytucji administracji państwowej do innych rejonów Polski lub za granicę. Na wszystkich przejściach granicznych w województwie podkarpackim wprowadzono doraźnie odprawę ruchu pieszego na kierunku Ukraina – Polska. Po 24 lutego 2022 roku ponad 4 mln uchodźców wojennych z Ukrainy dotarło do Polski, gdzie objęci zostali ochroną czasową na podstawie decyzji Rady Europejskiej (dyrektywa z 2001 roku). Była to migracja nigdy wcześniej niespotykana na tym terenie. Warto w tym miejscu wspomnieć, że województwo podkarpackie zamieszkuje nieco ponad 2 mln mieszkańców, a dla przykładu – tylko jednego dnia – 27 marca granicę w województwie przekroczyło około 100 tys. uchodźców wojennych.

Na terenie woj. podkarpackiego ruch uchodźczy odbywał się pieszo, samochodami, autobusami i koleją przez polsko-ukraińskie przejścia graniczne Budomierz – Hruszów, Korczowa – Krakowiec, Krościenko – Smolnica, Medyka – Szeginie; dodatkowo funkcjonowało kolejowe przejście graniczne Przemyśl – Mościska na dworcu kolejowym w Przemyślu, gdzie uchodźcy przyjeżdżali pociągami rejsowymi lub specjalnymi bezpośrednio z Ukrainy, wykorzystując „szerokie tory”, a następnie na terenie dworca kolejowego Straż Graniczna dokonywała odprawy granicznej.

Punkty recepcyjne dla uchodźców utworzone zostały przez wojewódę podkarpackiego i lubelskiego już 24 lutego 2022 roku w rejonach przejść granicznych z Ukrainą. W pierwotnych założeniach w każdym z województw zorganizowano po 4 takie punkty, jednakże w kolejnych dniach kryzysu otwierano dodatkowe punkty recepcyjne. W województwie podkarpackim punkty recepcyjne zlokalizowano w rejonie przejścia granicznego Budomierz, w miejscowości Krowica Sama, w świetlicy

przy szkole podstawowej, gdzie przygotowano 50 miejsc; w rejonie przejścia granicznego Korczowa, w miejscowości Korczowa, w świetlicy wiejskiej, gdzie przygotowano 250 miejsc, oraz w budynku odprawy autokarowej, dysponującym 50 miejscami dla uchodźców; w rejonie przejścia granicznego Korczowa, w miejscowości Piaski, w świetlicy wiejskiej, gdzie przygotowano 90 miejsc; w rejonie przejścia granicznego Korczowa, w miejscowości Młyny, w Hali Kijowskiej, gdzie przygotowano 2000 miejsc; w rejonie przejścia granicznego drogowego Medyka, w miejscowości Medyka, w hali sportowej, gdzie przygotowano 150 miejsc; w rejonie przejścia granicznego Krościenko, w miejscowości Łodynia, w budynku byłej szkoły podstawowej, gdzie przygotowano 160 miejsc; w rejonie przejścia granicznego Krościenko, w miejscowości Równia, w świetlicy wiejskiej, gdzie przygotowano 50 miejsc; w rejonie przejścia granicznego Korczowa, w miejscowości Chotyńiec, w świetlicy wiejskiej, gdzie przygotowano 90 miejsc; w rejonie przejścia kolejowego Medyka – Przemyśl, na terenie hali dworca kolejowego Przemyśl Główny, gdzie przygotowano 330 miejsc; na terenie miasta Przemyśl, w hali marketu Tesco, tzw. hala Tesco punkt „wytchniowo-koordynacyjny”, gdzie przygotowano 1500 miejsc; punkt recepcyjny – centrum tymczasowego przyjęcia dzieci ewakuowanych z domów dziecka i rodzin zastępczych z Ukrainy¹⁶.

Na etapie planowania przyjmowania uchodźców z Ukrainy w Polsce podjęto decyzję, że aby zapobiec chaosowi organizacyjnemu, w pierwszych dniach osoby przekraczające granicę na terenie województwa podkarpackiego kierowane będą transportem kołowym i kolejowym do punktów recepcyjnych utworzonych na terenie województw: małopolskiego, śląskiego, opolskiego, dolnośląskiego, lubuskiego, świętokrzyskiego i łódzkiego. Uchodźcy przybywający do Polski przez przejścia graniczne na terenie województwa lubelskiego kierowani byli do punktów recepcyjnych utworzonych dla nich w miastach na terenie województw północno-wschodniej Polski.

W takich warunkach niekontrolowanego masowego napływu uchodźców wojennych z terenu Ukrainy, pomimo skierowania na granice wszelkich sił i środków będących w dyspozycji organów administracji państwowej i samorządowej, a także wolontariatu organizacji pozarządowych i społecznych, zdawano sobie sprawę, że należy zrobić wszystko, co możliwe, aby przeciwdziałać różnym potencjalnym zdarzeniom i zmierzyć się ze wszelkim ryzykiem, również z ryzykiem zaistnienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym, zakłócającym bezpieczeństwo i porządek publiczny, a także jednostkowo mogących być zidentyfiko-

¹⁶ P. Zalewski, *op.cit.*, s. 112–113.

wane w przyszłości jako handel ludźmi, którego ofiarami mogli stać się uchodźcy.

Kluczowym zadaniem logistycznym w tym czasie była tzw. logistyka transportu. Jej celem miało być zapewnienie stałego transferu osób napływających do miejsc zakwaterowania przygotowanych na terenie całej Polski. Logistyka transportu odbywała się z wykorzystaniem zasobów przewoźników krajowych, Państwowej Straży Pożarnej, Policji oraz transportu kolejowego. Ten zorganizowany system miał stanowić bezpieczną ofertę dla ludzi potrzebujących pomocy, aby uniknąć tzw. transportu przypadkowego, w którym trudno byłoby zadbać o bezpieczeństwo podróżujących.

Kolejnym ważnym aspektem mającym niwelować różnego rodzaju ryzyka oraz przede wszystkim pomóc zmierzyć się z traumą, której niejednokrotnie uchodźcy wojenni z Ukrainy doświadczali podczas swojej ucieczki z terenu objętego działaniami wojennymi, była organizacja pomocy psychologicznej. W tym celu, po wejściu w życie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy¹⁷, uruchomiono między innymi tzw. Fundusz Pomocy, który powstał w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy. Działanie w zakresie udzielania wsparcia psychologicznego realizowane było we współpracy z samorządami oraz organizacjami pozarządowymi. W Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie już 24 lutego uruchomiono specjalną całodobową infolinię dla cudzoziemców wjeżdżających na Podkarpacie, gdzie można było uzyskać niezbędne informacje, co też służyło podniesieniu poziomu bezpieczeństwa dla osób przybywających, którzy czuli się zagubieni i w stosunkowo łatwy sposób mogli stać się ofiarą różnych zagrożeń. Infolinię obsługiwały osoby znające procedury oraz posługujące się językami obcymi, w tym językiem rosyjskim lub ukraińskim.

Krajowy Plan Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2022–2024, jako dokument określający zadania z zakresu przeciwdziałania handlowi ludźmi, wskazuje, że jest to przestępstwo o skali globalnej i – jak wynika z raportów MSWiA na temat handlu ludźmi¹⁸ – Polska jest jednocześnie krajem pochodzenia, krajem tranzytowym oraz krajem docelowym dla ofiar tego procederu. W ujęciu globalnym handel ludźmi jest również trzecim pod względem dochodów nielegalnym biznesem, zaraz po handlu bronią i narkotykami. Handel ludźmi jest współczesną formą niewolnictwa. Aktualnie najczęstszą formą wykorzystania w han-

¹⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy...

¹⁸ *Handel ludźmi. Raporty i analizy dotyczące Polski*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl> (8.08.2023).

dlu ludźmi jest zatrudnianie do pracy przymusowej, natomiast dopiero w następnej kolejności wykorzystanie do prostytucji lub przemysłu pornograficznego. W obszarze pracy przymusowej zauważalny jest problem z jasną definicją zjawiska oraz z penalizacją. Badania z 2010 roku określały zbyt małe zrozumienie dla stosowania przepisów z *Konwencji nr 29* Międzynarodowej Organizacji Pracy w odniesieniu do pracy przymusowej, ponieważ zauważono, że tylko niektórzy przedstawiciele organów ścigania – prokuratury, Straży Granicznej, Policji tę definicję znają, a jeszcze mniej funkcjonariuszy zna wskaźniki identyfikacji ofiary wypracowanych przez tę Organizację¹⁹. Kolejnym problemem zauważonym w raporcie był brak penalizacji zjawiska zmuszania do pracy. Przesłębstwo polegające na zmuszaniu do pracy jest zwykle ścigane na podstawie istniejących przepisów kodeksu karnego, tj. jako przestępstwo handlu ludźmi – art. 253 kodeksu karnego, dzięki temu, że stosowana definicja handlu ludźmi obejmuje również handel ludźmi do pracy przymusowej. Przymuszanie do pracy może być ścigane także na podstawie innych przepisów polskiego kodeksu karnego dotyczących złośliwego lub uporczywego naruszenia prawa pracownika – art. 218 § 1 kodeksu karnego. Przepis ten stanowi, że kto wykonując czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, złośliwie lub uporczywie narusza prawa pracownika wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Ryzyko handlu ludźmi w kontekście zmuszania do pracy przymusowej wydaje się bardzo istotne w odniesieniu do sytuacji napływu dużej liczby uchodźców wojennych. Jednak rzeczywistość pokazuje, że proceder ten ma cały czas zastosowanie i właściwa czujność organów państwowych oraz organizacji pozarządowych w tym zakresie ciągle powinna funkcjonować. Wojna na Ukrainie pozbawiła wielu pracodawców w Polsce i w Europie dostępu do pracowników z tego obszaru. To z kolei spowodowało uruchomienie się innych kierunków dopływu do rynku pracy nowych pracowników, których niejednokrotnie osiąga proceder handlu ludźmi. Obserwowana coraz większa wiedza i świadomość organów różnego szczebla oraz dobre praktyki we współpracy tych podmiotów w istotny sposób niwelują to ryzyko i poprawiają bezpieczeństwo w omawianym obszarze. Instytucją właściwą w zakresie sprawowania nadzoru i przeprowadzania kontroli przestrzegania prawa pracy na terenie Polski jest Państwowa Inspekcja Pracy. Do najważniejszych jej za-

¹⁹ Z. Lasocik, J. Filipowicz, Ł. Wieczorek, *Handel ludźmi do pracy przymusowej w Polsce. Sektory w gospodarce podatne na wykorzystywanie ludzi do pracy przymusowej oraz struktura pomocy dla ofiar pracy przymusowej w Polsce*, Warszawa 2010.

dań należy przede wszystkim kontrola przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia. Państwowa Inspekcja Pracy upoważniona jest do kontroli podmiotów gospodarczych, na rzecz których wykonywana jest praca przez osoby fizyczne, kontroluje również pracodawców indywidualnych, jeśli w ramach swojej działalności zatrudniają pracowników na podstawie umowy o pracę. W skład zespołu realizującego kontrolę wchodzi inspektorzy pracy, a w uzasadnionych przypadkach (np. w przypadku kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców) inspektor pracy przeprowadza kontrolę wspólnie z funkcjonariuszem Straży Granicznej lub Policji. Pierwszą grupę kontroli stanowią kontrole dotyczące Polaków zatrudnionych w Polsce. Natomiast drugą grupą są kontrole cudzoziemców zatrudnionych w Polsce. Ciągłe, pomimo zauważalnej poprawy w tym obszarze, aktualne wydaje się podnoszenie efektywności działań Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie kontroli legalności zatrudnienia.

Wieloletnie funkcjonowanie podmiotów takich, jak Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi oraz Wojewódzkich Zespołów do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi, w dużej mierze wpływa na skuteczną edukację wielu środowisk oraz pozwala na zapewnienie wsparcia potencjalnym ofiarom w ramach systemu pomocy społecznej. Poprawie świadomości służą także inicjowane kampanie społeczne. Urzędy wojewódzkie są ważnym ogniwem tego procesu, ponieważ znaczną część ich klientów stanowią cudzoziemcy podejmujący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zatrudnienie. Dla przykładu, w Oddziale Obsługi Cudzoziemców Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie podejmowane są ciągłe działania mające na celu podnoszenie świadomości na temat zjawiska handlu ludźmi wśród klientów Oddziału. W ramach postępowań administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach oraz ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, na bieżąco i w ścisłej współpracy z Komendantem Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyślu i Komendantem Wojewódzkim Policji w Rzeszowie, podejmowane są działania mające na celu monitorowanie powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym ewentualnych przypadków handlu ludźmi. W ramach działań prewencyjnych realizowana jest również współpraca z Państwową Inspekcją Pracy w tym obszarze. Podczas prowadzonych postępowań niejednokrotnie stwierdzono podejrzenie o wykorzystywanie cudzoziemców jako „taniej siły roboczej”, były

również stosowane w stosunku do cudzoziemca odmowy udzielenia zezwolenia pobytowego, gdyż w prowadzonej przez niego firmie ujawniono elementy wskazujące na możliwość zaistnienia handlu ludźmi (przymus pracy). W lutym i marcu 2022 r. pracownicy Oddziału Obsługi Cudzoziemców świadczyli swoją pracę w punktach recepcyjnych. Przed wyjazdem zostali przeszkoleni przez pracownika Wydziału, który jest jednocześnie członkiem Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi w zakresie rozpoznawania symptomów mogących wskazywać na wystąpienie przesłanek handlu ludźmi. W ścisłej współpracy z współdziałającymi oficerami policji, wojska i straży pożarnej pracownicy Oddziału Obsługi Cudzoziemców dbali, aby przybywający do RP uchodźcy wojenni nie stali się podmiotem nieuczciwych praktyk.



Rys. 1. Przykładowe ulotki rozprowadzane w punktach recepcyjnych w trakcie napływu uchodźców wojennych z Ukrainy

Źródło: MSWiA.

Szczególnym przypadkiem, w którym aktualnie diagnozowane jest ryzyko wystąpienia handlu ludźmi, jest tzw. *outsourcing* pracowniczy. Jest to zjawisko coraz częściej obserwowane, natomiast nieznanne w odniesieniu do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁰.

²⁰ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2022, poz. 690).

Jest to też forma omijania przepisów wspomnianej ustawy. Wspomniana ustawa rozróżnia bowiem tylko dwie formy świadczenia pracy przez cudzoziemca, tj. pracę wykonywaną przez cudzoziemca (art. 88c ust. 1a ustawy) oraz pracę tymczasową wykonywaną przez cudzoziemca (art. 88c ust. 1b ustawy). Pierwsza forma świadczenia pracy przez cudzoziemca polega na tym, iż podmiot powierzający wykonywanie pracy jest jednocześnie przyszłym pracodawcą cudzoziemca, dla którego zezwolenie na pracę ma być wydane. W przypadku pracy tymczasowej cudzoziemiec zatrudniony jest formalnie przez dany podmiot jako pracownik tymczasowy, jednak faktycznie wykonuje pracę na rzecz pracodawcy użytkownika, a nie podmiotu zatrudniającego. Ustawa zawiera zatem zespół rozwiązań administracyjnoprawnych, z których wynika zamknięty krąg dopuszczalnych form prawnych i podstawy legalnego dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Oznacza to, iż jest on możliwy tylko w tych formach i na tych podstawach, które zostały pozytywnie uregulowane przez ustawę. Umowa *outsourcingu* usług wywodzona z zasady swobody umów dopuszczalna jest aktualnie wyłącznie na gruncie prawa prywatnego. Ustawodawca nie powiązał z nią żadnej nowej administracyjnoprawnej formy dostępu cudzoziemca do polskiego rynku pracy ani nie nadał stronie takiej umowy uprawnienia do ich zatrudniania, a w dalszej kolejności do dysponowania nimi na rzecz innych podmiotów. Oznacza to, iż konstrukcja dopuszczalna na gruncie prawa cywilnego nie wywołuje żadnych skutków w sferze prawa administracyjnego.

Umowy, które przedkładane są przez cudzoziemców w trakcie postępowań wyjaśniających, bardzo często nie są umowami na podwykonawstwo czy inne faktyczne formy prowadzenia działalności w zakresach Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) wskazanych we wnioskach. Najczęściej są to umowy dotyczące świadczenia usług. Umowy te nie wskazują dokładnych miejsc pracy pracowników, zawarte są na czas nieokreślony oraz nie podają zakresu usług, jakie pracownicy będą świadczyć, jak również podmioty nie posiadają środków trwałych, zaś narzędzia do wykonywania prac ma zapewniać zleceniodawca. Jako miejsce wykonywania pracy wskazywane są zazwyczaj adresy siedziby podmiotu występującego o wydanie zezwolenia na pracę, które po sprawdzeniu niejednokrotnie okazują się adresami jedynie wirtualnymi. Zjawisko tzw. *outsourcingu* pracowniczego przejawia się już od 2016 roku, natomiast w ostatnich latach obserwujemy nasilenie takiego zatrudniania pracowników. Zjawisko to jest również bardzo skomplikowane do ustalenia, natomiast coraz skuteczniej w tym obszarze działają urzędy państwowe i sprzyja temu aktualne orzecznictwo sądów powszechnych.

Zakończenie

Analizując aktualną sytuację na rynku pracy w Polsce z udziałem cudzoziemców, na terenie województwa podkarpackiego – kraje, z których najczęściej pochodzą cudzoziemcy mający świadczyć pracę, to m.in.: Bangladesz, Filipiny, Uzbekistan, Pakistan, Indie, Indonezja. Należy zauważyć w tym miejscu, że w przeważającej większości cudzoziemcy ci nie znają żadnego języka europejskiego. To duże pole do różnego rodzaju nadużyć oraz łamania przepisów prawa. Nieporadność cudzoziemców w nieznanym im nowym otoczeniu oraz korzystanie z usług wątpliwych pośredników czy też niezweryfikowanych kontaktów mogą prowadzić do zjawisk patologicznych oraz zwiększają ryzyko wystąpienia procederu handlu ludźmi. Istotnym czynnikiem ograniczającym takie ryzyko jest budowanie szerokiej świadomości społecznej w tym zakresie. Ostatni kryzys migracyjny oraz konsekwencje napływu masowej fali uchodźców z Ukrainy do Polski po 24 lutego 2022 roku wpłynęły nie tylko na potrzeby lokalnego rynku pracy, ale także na strukturę miejscowej tkanki społecznej. Jest to duże i wielowymiarowe wyzwanie dla działalności całej administracji państwowej, w tym także dla Policji oraz innych służb, każda bowiem zmiana definiuje nowe ryzyka oraz tworzy przestrzeń dla wielu patologii.

Bibliografia

- Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej z 19 lipca 2002 roku w sprawie zwalczania handlu ludźmi, Dz. U. WE L 203 z 1 sierpnia 2002 r. (2002/629/WSiSW).
- Handel ludźmi. Praktyczne aspekty prowadzenia postępowań. Podręcznik dla organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości*, red. W. Kotowski, Warszawa 2022.
- Krapiec M.A., *Człowiek – Kultura – Uniwersytet*, Lublin 1992.
- Konwencja Rady Europy z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (Dz.U. 2009, nr 20, poz. 107).
- Lasocik Z., *Handel ludźmi – aspekty społeczne i prawne*, „Studia Socjologiczne”, 2007, nr 4.
- Lasocik Z., Filipowicz J., Wiczorek Ł., *Handel ludźmi do pracy przymusowej w Polsce. Sektory w gospodarce podatne na wykorzystywanie ludzi do pracy przymusowej oraz strukturą pomocy dla ofiar pracy przymusowej w Polsce*, Warszawa 2010.
- Protokół ONZ o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (Dz.U. 2005 r., nr 18, poz. 160).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88 poz. 553).
- Ustawa z dnia 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy o Policji, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 2010, nr 98, poz. 626).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650).

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).

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2022, poz. 690).

Zalewski P., *Działania administracji państwowej w Polsce wobec uchodźców z Ukrainy w pierwszych tygodniach wojny w Ukrainie 2022 roku. Aspekty prawne i securitologiczne*. „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, 2022, t. 34.

Legal risk in the situation of a refugee on the border of the Podkarpackie Voivodeship – selected problems

Abstract

The purpose of this article is to present the problem of the threat of the human traffic kind as accompanied by a mass wave of refugees from Ukraine, who crossed the borders of the state after 24 February 2022 in Podkarpacie. The authors try to indicate under what terms and conditions in the war organisers was to help help of people exactly accompanied by this circumstance of danger and challenges in Podkarpacie region. What we undertaken was the limitation of former and neutralisations in order to give a wider context to the subject matters based on an exception in international law and national law. The relevant regulations are indicated on its forms and marks. In the contain of the text an analysis used the materials of the sources to precedence for acts of literature. The authors were directly involved, each according to their ability to act independently, in response and understanding against the wedge and preliminary crisis and risk of the human trafficking.

Keywords: human trafficking, refugee crisis, migration

Tomasz Warchol*

ROLA EDUKACJI POZAFORMALNEJ W KSZTAŁTOWANIU BEZPIECZEŃSTWA CYFROWEGO UCZNIÓW SZKÓŁ PODSTAWOWYCH

Streszczenie

Artykuł prezentuje zagadnienia związane z bezpieczeństwem cyfrowym uczniów szkół podstawowych w kontekście zagrożeń wynikających z współczesnych technologii cyfrowych. Obecnie coraz młodszy uczniowie stają się narażeni na zagrożenia związane z korzystaniem z Internetu. Aktualna podstawa programowa jest przepełniona treściami kształcenia, by znaleźć w niej miejsce na skuteczną edukację w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego uczniów. Przedstawiona w artykule problematyka proponuje rozwiązania scharakteryzowanego problemu w formie edukacji pozaformalnej, ponieważ jest ona organizowana poza formalnym programem kształcenia, umożliwia świadome uczestnictwo uczniów w procesie kształcenia i skupia się na maksymalnej aktywizacji, samodzielności i uczeniu się uczniów przez praktyczne działanie. Takie podejście pozwala na realizację różnorodnych programów edukacyjnych, które umożliwiają bardziej efektywnie wspierać bezpieczeństwo cyfrowe uczniów szkół podstawowych. W artykule przedstawiono główne zagrożenia cyfrowe, takie jak: cyberprzemoc, nieświadome ujawnianie danych osobowych, uzależnienie od urządzeń elektronicznych, ataki *phishingowe* czy niebezpieczne zachowania online. Autor zwraca również uwagę na zagrożenia w tym zakresie związane ze zdrowiem psychicznym i fizycznym uczniów. W treści artykułu duży nacisk położono na argumentację, że edukacja pozaformalna stanowi idealne środowisko do realizacji zagadnień związanych z bezpieczeństwem cyfrowym uczniów, głównie dlatego, iż realizowana jest poza szkołą, przez podmioty zewnętrzne, co umożliwia dysponowanie większymi środkami na wykorzystywanie najnowszych technologii. Pozwala to na prowadzenie wirtualnych symulacji sytuacji internetowych, gier dydaktycznych i różnorodnych paneli dyskusyjnych. Artykuł zakończono omówieniem praktycznych programów edukacji pozaformalnej wspierających bezpieczeństwo cyfrowe uczniów. Autor wskazuje na inicjatywy, takie jak cybermentoring, kluby bezpiecznego Internetu, praktyczne szkolenia z cyberbezpieczeństwa oraz warsztaty dla rodziców. Podkreśla, że edukacja pozaformalna staje się coraz bardziej popularna i jest wspierana przez różnorodne inicjatywy społeczne oraz programy państwowe. Autor argumentuje, że przedstawione programy są niezbędne w szybko zmieniającym się środowisku społecznym i technologicznym.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo cyfrowe, edukacja pozaformalna, zagrożenia cyfrowe, uczniowie szkół podstawowych

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: twarchol@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-7978-8149.

Wstęp

Obecnie wraz z dostępem do technologii cyfrowych wszyscy uczniowie w szkołach podstawowych stają się coraz bardziej narażeni na różnorodne zagrożenia związane z korzystaniem z Internetu. Z tego względu, iż podstawa programowa edukacji formalnej znacząco przeciążona jest treściami, trudno w jej obszarze wygospodarować dodatkowe miejsce na prawidłową i skuteczną edukację uczniów w zakresie ich bezpieczeństwa cyfrowego. Wsparcia w tym zakresie należy upatrywać w działaniach wychodzących poza obszar formalnej edukacji, które mają charakter edukacji pozaformalnej i realizowane są w formie różnorodnych programów edukacyjnych¹.

Obecnie edukacja pozaformalna to forma uczenia się organizowana poza formalnymi programami kształcenia, w ramach której uczniowie mogą uzyskać kwalifikację zarejestrowaną. Uczniowie biorący udział w edukacji pozaformalnej przystępują świadomie do procesu kształcenia, a wykorzystywane w niej formy i metody kształcenia ukierunkowane są na ich aktywizację, samodzielność i uczenie się przez praktyczne działanie². Ze względu na specyfikę edukacji pozaformalnej, której głównym celem jest wspieranie edukacji formalnej, staje się ona idealnym środowiskiem, w ramach którego można realizować zagadnienia związane z kształtowaniem bezpieczeństwa cyfrowego uczniów.

Zagrożenia cyfrowe dla uczniów szkół podstawowych

Współczesna edukacja w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego uczniów szkół podstawowych jest równie ważnym elementem, jak nauczanie matematyki, języka polskiego lub innego przedmiotu. Jest to bezpośrednio związane z tym, iż z zagrożeniami cyfrowymi uczniowie spotykają się już od najmłodszych lat szkolnych³. Badania wskazują, że pierwsza inicjacja z urządzeniem elektronicznym każdego dziecka następuje już w pierwszym roku jego życia⁴, a posiadanie i użytkowanie

¹ W. Stęchły, *Edukacja formalna wobec edukacji pozaformalnej i uczenia się nieformalnego*, Warszawa 2021, s. 6.

² S. Sławiński [i in.], *Słownik podstawowych terminów dotyczących krajowego systemu kwalifikacji*, Warszawa 2014, s. 13; T. Warchol, *Wybrane rodzaje aktywności uczniów szkoły podstawowej w edukacji pozaformalnej*, Rzeszów 2021, s. 35.

³ *Bezpieczna szkoła. Zagrożenia i zalecane działania profilaktyczne w zakresie bezpieczeństwa fizycznego i cyfrowego uczniów*, Warszawa 2017, s. 15–24.

⁴ A. Bąk, *Jak małe dzieci korzystają z urządzeń mobilnych? Raport na podstawie danych zebranych od rodziców*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka”, 2015, vol. 14, no. 3, s. 57.

smartfonu rozpoczyna się w wieku 6 lat⁵. W związku z tym w szkole podstawowej prawie każdy uczeń posiada urządzenie mobilne na własny użytek i każdego dnia narażony jest na cyfrowe niebezpieczeństwo.

Zagrożenia cyfrowe dla uczniów szkół podstawowych wynikają z powszechności korzystania z technologii cyfrowych. Jednym z podstawowych zagrożeń w kontekście uczniów szkół podstawowych jest cyberprzemoc i nękanie online⁶. Przy powszechnym „byciu w Internecie” każdy uczeń mający dostęp do urządzenia mobilnego ciągle zalogowany jest do różnych mediów społecznościowych, które są głównym środowiskiem dla narażenia się na agresję, wyśmiewanie, poniżanie, groźbę czy szantaż. Uczniowie szkół podstawowych nie zdają sobie również sprawy z bezpieczeństwa ich danych osobowych. Poprzez korzystanie z różnorodnych aplikacji i serwisów internetowych uczniowie przekazują różnorodne informacje o sobie. Dane, które są w użyciu innych osób, stanowią źródło korzyści finansowych, ponieważ mogą zostać wykorzystane w zakresie kradzieży tożsamości cyfrowej i dokonywania różnorodnych przestępstw internetowych w imieniu innej osoby⁷. W obiektywnej ocenie zagrożeń cyfrowych istotne jest również uzależnienie uczniów od nadmiernego korzystania z urządzeń elektronicznych⁸, gier, aplikacji czy mediów społecznościowych, które w konsekwencji mogą prowadzić do negatywnego rozwoju emocjonalnego i społecznego uczniów. Do ważnych kwestii należą również ataki *phishingowe*, podczas których uczniowie nieświadomie logują się do złośliwych aplikacji, w ten sposób padając ofiarą wyłudzeń danych do logowania, haseł czy poufnych informacji⁹.

Niestety, używanie mediów społecznościowych przez uczniów może wiązać się z niebezpiecznymi zachowaniami online, dotyczącymi udostępniania prywatnych zdjęć, spotykania się z nieznajomymi czy udziału w groźnych wyzwaniach internetowych. Takie sytuacje mogą doprowa-

⁵ *Badanie konsumenckie 2021 – dzieci, rodzice oraz nauczyciele*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, <https://www.uke.gov.pl>, 25.11.2023 (25.11.2023).

⁶ D. Smahel [i in.], *EU Kids Online 2020: Survey results from 19 countries*, EU Kids Online 2020, s. 45–52; S. Hinduja, J.W. Patchin, *Cyberbullying: An Update and Synthesis of the Research*. In *Handbook of Bullying Prevention*, Springer 2018, s. 191–204.

⁷ K. Ciulkin-Sarnocińska, *Phishing – specyficzna forma pozyskiwania danych newralgicznych* [w:] *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, red. E.M. Guzik-Makaruk, W. Pływaczewski, Białystok 2015, s. 113–121.

⁸ *Badanie RPD: Dzieci chcą, ale już nie potrafią oderwać się od mediów społecznościowych*, Rzecznik Praw Dziecka, <https://brpd.gov.pl>, 14.01.2024 (14.01.2024).

⁹ I. Protasowicki, *Phishing jako zagrożenie bezpieczeństwa osobistego w sieci*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki Zarządzania i Administracji w Warszawie”, 2016, nr 14, s. 35–46.

dzieci do przestępstw typu *grooming* dziecięcy¹⁰, *sexting*¹¹. Zagrożenia cyfrowe obejmują również nawyki uczniów, które obecnie związane są z tym, aby nie aktualizować oprogramowania, nie odświeżać bazy wirusów programu antywirusowego, jak również używać haseł dostępowych minimalnie spełniających wymagania, czyli tylko 8 wymaganych znaków lub jeden więcej, wyłącznie jedna duża litera, jeden znak specjalny.

Zamykając klasyfikację, należy podkreślić, że największym problemem bezpośrednio wynikającym z cyfrowych zagrożeń jest cyberzdrowie ucznia. Poprzez ciągły kontakt z urządzeniami elektronicznymi uczeń narażony jest na brak ruchu fizycznego, złe nawyki żywieniowe, jak również pogorszenie zdrowia psychicznego.

Zajęcia z bezpieczeństwa cyfrowego dla uczniów w formie edukacji pozaformalnej

Realizacja wymienionych zagadnień związanych z bezpieczeństwem cyfrowym uczniów obejmuje szeroki zakres różnorodnych treści. Ilość treści ściśle związanych z bezpieczeństwem cyfrowym, w których uczniowie powinni być zorientowani, jest ogromna, a postępujący rozwój technologiczny generuje ciągle nowe obszary zagrożeń cyfrowych.

Doraźnym działaniem edukacyjnym dla aktualnej sytuacji edukacji formalnej jest realizacja zajęć dodatkowych w formie edukacji pozaformalnej. Zajęcia takie mogą być prowadzone poprzez zewnętrzne instytucje na rzecz danej szkoły lub całkowicie poza jej murami¹². Nie jest niczym nowym, że uczniowie korzystają z dodatkowych form wsparcia edukacyjnego, aby zwiększać swoją wiedzę i umiejętności. Jak wynika z badań, aż 79% uczniów korzysta z dodatkowych lekcji realizowanych prywatnie¹³, dlatego dobrą inicjatywą jest rozwijanie zaplanowanych przez specjalistów działań, specjalnie zorganizowanych w formie edukacji pozaformalnej.

¹⁰ E. Truskołaska, *Grooming, czyli uwodzenie małoletnich przez internet – aspekty kryminologiczne oraz prawne*, „Prawo w Działaniu. Sprawy karne”, 2021, t. 47, s. 72–73; S. Craven, S. Brown, E. Gilchrist, *Sexual grooming of children: Review of literature and theoretical considerations*, „Journal of Sexual Aggression”, 2006, nr 12, s. 287–299.

¹¹ D. Siemieniecka, M. Skinińska, K. Majewska, *Cyberagresja – zjawisko, skutki, zapobieganie*, Toruń 2020, s. 188.

¹² I. Stalończyk, *Edukacja formalna i pozaformalna w procesie kształtowania społeczeństwa wiedzy*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 37, s. 320–327.

¹³ *Wpływ pandemii na prywatne zajęcia edukacyjne dzieci i młodzieży*, Giganci programowania, <https://www.giganciprogramowania.edu.pl>, 14.01.2024 (14.01.2024).

Uczenie się podczas zajęć w edukacji pozaformalnej ma wiele zalet w stosunku do lekcji odbywanych przez uczniów prywatnie. Dominująca w tej kwestii jest możliwość działań grupowych, czyli rozwijania współpracy i wymiany doświadczeń¹⁴. Uczniowie mogą w trakcie spotkań odgrywać różne role, realizując sytuacje rzeczywiste, które mogą ich spotkać podczas korzystania z różnorodnych portali społecznościowych, forów, czatów, gier komputerowych. Dodatkowo poprzez różnorodne doświadczenia z codzienności w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego istnieje możliwość wymiany swoich opinii i uczenia się od siebie nawzajem. Jest to jeden z aspektów, który stanowi fundament kształcenia pozaformalnego¹⁵.

Kolejną kwestią stojącą za zaletami edukacji pozaformalnej są działania podejmowane w edukacji pozaformalnej. Wiązą się głównie z rozwijaniem praktycznych umiejętności z dokładnie opracowanymi scenariuszami zajęć¹⁶. W ten sposób edukacja opiera się wyłącznie na konkretnych działaniach, studiach przypadków, które są symulacją realnych sytuacji z życia uczniów mogących dotyczyć ich bezpieczeństwa.

Poprzez fakt, że edukacja pozaformalna zawsze objęta jest dedykowanym programem skierowanym do konkretnej grupy wiekowej, może maksymalnie koncentrować się na zagadnieniach, które dotyczą określonej grupy wiekowej. Pozwala to na osiągnięcie dużej skuteczności w aspekcie rozumienia i przystosowania treści do danej grupy wiekowej.

Inną kwestią przemawiającą za organizacją zajęć w formie edukacji pozaformalnej są nowoczesne narzędzia edukacyjne, które w formalnym kształceniu trudno zaoferować na takim poziomie¹⁷. Działania organizowane na poziomie edukacji pozaformalnej najczęściej wiążą się z wykorzystaniem zaawansowanych technologii, np. symulacji wirtualnych poprzez technologię VR, *chatbotów* wcielających się np. w przestępcę, który jest po drugiej stronie i zachowuje się jak w realnej sytuacji w mediach społecznościowych. Zajęcia w formie edukacji pozaformalnej charakteryzuje wysoka skuteczność, bo realizowane są z naciskiem na rozwój umiejętności praktycznych¹⁸. Podczas zajęć uczniom kreuje się

¹⁴ A. Marciniak, *Pozaformalne i nieformalne aspekty edukacji akademickiej*, „Ogrody Nauk i Sztuk”, 2013, nr 3, s. 46–53.

¹⁵ A. Szlęk, *Uczyć się inaczej – nowe kompendium wiedzy na temat edukacji pozaformalnej*, Warszawa 2013, s. 12.

¹⁶ T. Warchoń, *op.cit.*, s. 7.

¹⁷ K. Majchrzak, *O edukacyjnych badaniach w działaniu w teorii i praktyce*, „Studia Dydaktyczne”, 2014, nr 26, s. 207–218.

¹⁸ D. Murlowski [i in.], *Analiza oferty edukacyjnej formalnej i pozaformalnej oraz dostępnej oferty staży i praktyk i ich adekwatności do potrzeb pracodawców*, Warszawa 2020, s. 3–36.

sztuczne sytuacje związane z bezpieczeństwem online, tworzy działania mające na celu podniesienie świadomości w obszarze odpowiedzialnego korzystania z technologii, rozwijając przy tym krytyczne, obiektywne myślenie, a także umiejętność oceny ryzyka online. Ostatnią łączącą uczniów zaletą zajęć w formie edukacji pozaformalnej jest ich interaktywność¹⁹, a więc stosowanie metod pracy, do których należą warsztaty, gry dydaktyczne, dyskusje grupowe, odzwierciedlające w maksymalnym stopniu rzeczywistość.

Edukacja pozaformalna coraz częściej jest wykorzystywana i promowana przez różnorodne inicjatywy i programy społeczne. Jej wdrożenie do edukacji intensywnie podejmują organy państwowe, tworząc inicjatywy polegające na wspieraniu uczniów szkół podstawowych w różnorodnej tematyce.

Programy edukacji pozaformalnej wspierające bezpieczeństwo cyfrowe uczniów

Obecna polityka edukacyjna ma świadomość tego, że edukacji formalnej potrzebne są dodatkowe środki, inicjatywy, działania programowe, które będą wspierać szkołę w bardzo szybkim rozwoju społecznym i technologicznym²⁰. W związku z tym coraz częściej tworzone są inicjatywy mające na celu wspieranie uczniów szkół podstawowych w różnych obszarach edukacyjnych.

W obszarze analizowanego problemu dotyczącego kształtowania bezpieczeństwa cyfrowego jednym z programów jest cybermentoring. Jest to inicjatywa, która opiera się na tworzeniu programów edukacyjnych polegających na generowaniu sytuacji rzeczywistych w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego, w których starsi uczniowie lub absolwenci szkół podstawowych pełnią rolę mentorów dla młodszych kolegów. W ramach takich zajęć uczniowie rozmawiają ze sobą, udzielając sobie praktycznych wskazówek w zakresie bezpiecznego korzystania z technologii i aplikacji wykorzystywanych np. do komunikacji. Takie zajęcia wzmacniają doświadczenia i wskazują praktyczne przypadki. Dodatkowym atutem jest możliwość dyskusji uczestników i wymiany poglądów.

¹⁹ B. Kamińska, K. Olsza, *Współczesne środki dydaktyczne i ich zastosowanie w działalności dydaktyczno-muzycznej szkolnictwa ogólnokształcącego*, „Muzyka – Historia – Teoria – Edukacja”, 2016, nr 6, s. 11–33.

²⁰ *Znajomość zagadnień finansowych w Polsce. Znaczenie, dane i oferta edukacyjna*, OECD, <https://www.oecd.org>, 14.01.2024 (14.01.2024).

Aranżowanie tego typu spotkań pozwala na zapoznanie się z możliwościami pomocy w przypadku cyberprzemocy²¹.

Innym przedsięwzięciem są kluby bezpiecznego Internetu, które polegają na zrzeszaniu uczniów np. w bibliotekach lub innych miejscach szkoły, gdzie realizowane są zajęcia w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego²². Do pracy w takich klubach można zaangażować różnorodnych specjalistów, praktyków w obszarze „bezpiecznego Internetu”. Spotkania z taką osobą w klubie bezpiecznego Internetu mogą mieć charakter panelu dyskusyjnego, wykładu przedstawiającego sytuacje z życia każdego ucznia. W trakcie takich zajęć należy pamiętać o przekazywaniu jak największej liczby praktycznych porad w zakresie bezpieczeństwa, jak również wygospodarowaniu czasu na bezpośrednią możliwość zadawania pytań i udzielania odpowiedzi przez eksperta.

Istotne w kwestii zajęć pozaformalnych są również działania zmierzające do organizowania praktycznych szkoleń z zakresu cyberbezpieczeństwa. Podczas takich zajęć najważniejsze jest symulowanie różnorodnych sytuacji, prowadzenie zajęć w formie aktywnego udziału uczniów. Takie szkolenia powinny podnosić wiedzę uczniów w zakresie potencjalnych ataków hakerskich, korzystania z aplikacji i stron internetowych, tworzenia i zarządzania swoimi danymi i hasłami²³.

Do działań szkoły o charakterze pozaformalnym można również zaliczyć zajęcia z rodzicami, które będą bezpośrednio przekładać się na bezpieczeństwo ich dzieci w sieci. Warsztaty dla rodziców mogą mieć na celu dostarczenie wiedzy, umiejętności i narzędzi w zakresie wspierania bezpiecznego korzystania z technologii przez ich dzieci. Takie spotkania mogą mieć charakter spontaniczny, polegający na zwykłych rozmowach rodziców w gronie eksperta. Istotne jest, aby prowadziły do podejmowania wspólnej działalności rodzicielskiej w zakresie bezpieczeństwa ich dzieci w Internecie²⁴.

Dobłą inicjatywą podejmowaną jako forma edukacji pozaformalnej np. w domach kultury mogą być konkursy w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego. Pozwoli to na uruchomienie aktywności poznawczej i jeszcze większej kreatywności ucznia, co może zaowocować lepszymi efek-

²¹ M. Adamska-Chudzińska, K. Blachnicka, *Mentoring w doświadczeniach polskich menedżerek*, „e-mentor”, 2023, nr 3, s. 32–42.

²² J. Bonar, *Czy szkoła jest miejscem twórczości rzeczywiście stymulowanej?* [w:] *Edukacja alternatywna w XXI wieku*, red. Z. Melosik, B. Śliwerski, Kraków 2010, s. 357–368.

²³ B. Radzka, J. Szaban, R. Trochimiuk, *Ocena efektywności szkoleń prowadzonych metodami tradycyjnymi i w formule edutainment*, „Edukacja Ekonomistów i Menedżerów”, 2019, nr 2, 109–119.

²⁴ M. Kędra, *Włączanie rodziców w edukację dzieci*, Warszawa 2019, s. 8.

tami ich prac. W ramach działań zadaniowych można zachęcać uczniów do tworzenia plakatów, filmów edukacyjnych, gier planszowych. Poprzez działalność artystyczną uczniowie mogą wyrażać zasady bezpieczeństwa, dlatego inicjatywy społeczne w zakresie prac plastycznych stanowią również duży potencjał w obszarze tworzenia bezpiecznego Internetu²⁵.

Wskazane propozycje działań bez wątpienia zwiększą potrzebną współczesnemu uczniowi świadomość bezpieczeństwa cyfrowego. Trudno stwierdzić, czy działania te będą skuteczne, ale bez wątpienia wdrożenie ich na szeroką skalę będzie stymulować nauczycieli uczniów szkół podstawowych, aby w ramach działań szkoły inicjować i podejmować współpracę z podmiotami zewnętrznymi i działać na rzecz ich wychowanków.

Zakończenie

Współczesne szkoły podstawowe, z uwagi na powszechny dostęp do technologii cyfrowych, stoją przed wyzwaniem związanym z koniecznością edukacji uczniów w zakresie bezpieczeństwa cyfrowego. W odpowiedzi na to wyzwanie edukacja pozaformalna staje się kluczowym środowiskiem wspierającym rozwój umiejętności związanych z bezpieczeństwem cyfrowym uczniów szkół podstawowych. Działania w ramach edukacji pozaformalnej mogą obejmować różnorodne formy, takie jak warsztaty, gry dydaktyczne, dyskusje grupowe czy symulacje wirtualne.

Programy edukacji pozaformalnej, wspierające bezpieczeństwo cyfrowe uczniów, obejmują różnorodne inicjatywy, takie jak cybermentoring, kluby bezpiecznego Internetu oraz praktyczne szkolenia z zakresu cyberbezpieczeństwa. Kluczowym elementem jest również zaangażowanie rodziców poprzez organizację warsztatów i spotkań, które pomagają w propagowaniu bezpiecznego korzystania z technologii wśród dzieci.

Wnioski te sugerują, że edukacja pozaformalna stanowi skuteczną i nowoczesną formę wsparcia dla szkół podstawowych w kształtowaniu bezpieczeństwa cyfrowego uczniów. Działania tych nie należy traktować jako zamiennika, lecz jako uzupełnienie edukacji formalnej, wnoszące praktyczne doświadczenia i umiejętności kluczowe w erze cyfrowej.

²⁵ A. Gielata, *Miejskie domy kultury jako instytucje kultury – miejsce w kulturze i gospodarce*, „Zeszyty Naukowe WSOWL”, 2012, nr 4, s. 187–191.

Bibliografia

- Adamska-Chudzińska M., Blachnicka K., *Mentoring w doświadczeniach polskich menedżerek*, „e-mentor”, 2023, nr 3.
- Badanie konsumenckie 2021 – dzieci, rodzice oraz nauczyciele*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, <https://www.uke.gov.pl>, 25.11.2023 (25.11.2023).
- Badanie RPD: Dzieci chcą, ale już nie potrafią oderwać się od mediów społecznościowych*, Rzecznik Praw Dziecka, <https://brpd.gov.pl>, 14.01.2024 (14.01.2024).
- Bąk A., *Jak małe dzieci korzystają z urządzeń mobilnych? Raport na podstawie danych zebranych od rodziców*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, badania, praktyka”, 2015, vol. 14, no. 3.
- Bezpieczna szkoła. Zagrożenia i zalecane działania profilaktyczne w zakresie bezpieczeństwa fizycznego i cyfrowego uczniów*, Warszawa 2017.
- Bonar J., *Czy szkoła jest miejscem twórczości rzeczywiście stymulowanej?* [w:] *Edukacja alternatywna w XXI wieku*, red. Z. Melosik, B. Śliwerski, Kraków 2010.
- Ciulkin-Sarnocińska K., *Phishing – specyficzna forma pozyskiwania danych newralgicznych* [w:] *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, red. E.M. Guzik-Makaruk, W. Pływaczewski, Białystok 2015.
- Craven S., Brown S., Gilchrist E., *Sexual grooming of children: Review of literature and theoretical considerations*, „Journal of Sexual Aggression”, 2006, nr 12.
- Financial Literacy in Poland: Relevance, evidence and provision*, OECD, <https://www.oecd.org>, 14.01.2024 (14.01.2024).
- Hinduja S., Patchin J.W., *Cyberbullying: An Update and Synthesis of the Research. Handbook of Bullying Prevention*, Springer 2018.
- Kamińska B., Olszta K., *Współczesne środki dydaktyczne i ich zastosowanie w działalności dydaktyczno-muzycznej szkolnictwa ogólnokształcącego*, „Muzyka – Historia – Teoria – Edukacja”, 2016, nr 6.
- Majchrzak K., *O edukacyjnych badaniach w działaniu w teorii i praktyce*, „Studia Dydaktyczne”, 2014, nr 26.
- Marciniak A., *Pozaformalne i nieformalne aspekty edukacji akademickiej*, „Ogrody Nauk i Sztuk”, 2013, nr 3.
- Murłowski D. [i in.], *Analiza oferty edukacyjnej formalnej i pozaformalnej oraz dostępnej oferty staży i praktyk i ich adekwatności do potrzeb pracodawców*, Warszawa 2020.
- Protasowicki I., *Phishing jako zagrożenie bezpieczeństwa osobistego w sieci*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie”, 2016, nr 14.
- Siemieniecka D., Skinińska M., Majewska K., *Cyberagresja – zjawisko, skutki, zapobieganie*, Toruń 2020.
- Sławiński S. [i in.], *Słownik podstawowych terminów dotyczących krajowego systemu kwalifikacji*, Warszawa 2014.
- Smahel D. [i in.], *EU Kids Online 2020: Survey results from 19 countries*, EU Kids Online 2020.
- Stalończyk I., *Edukacja formalna i pozaformalna w procesie kształtowania społeczeństwa wiedzy*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 37.
- Stęchły W., *Edukacja formalna wobec edukacji pozaformalnej i uczenia się nieformalnego*, Warszawa 2021.

- Szłęk A., *Uczyć się inaczej – nowe kompendium wiedzy na temat edukacji pozaformalnej*, Warszawa 2013.
- Truskolaska E., *Grooming, czyli uwodzenie małoletnich przez internet – aspekty kryminologiczne oraz prawne*, „Prawo w Działaniu. Sprawy karne”, 2021, t. 47.
- Warchol T., *Wybrane rodzaje aktywności uczniów szkoły podstawowej w edukacji pozaformalnej*, Rzeszów 2021.
- Wpływ pandemii na prywatne zajęcia edukacyjne dzieci i młodzieży*, Giganci programowania, <https://www.giganciprogramowania.edu.pl>, 14.01.2024 (14.01.2024).

The Role of Non-Formal Education in Shaping the Digital Safety of Primary School Students

Abstract

The article discusses issues related to the digital safety of primary school students in the context of threats arising from contemporary digital technologies. Nowadays, even younger students are increasingly exposed to risks associated with using the Internet. The current curriculum is packed with educational content, but finding space for effective education in the field of digital safety for students is crucial. The problem presented in the article suggests solutions in the form of non-formal education, as it is organized outside the formal education program. This allows students to consciously participate in the learning process and focuses on maximum activation, independence, and learning through practical action. Such an approach enables the implementation of various educational programs aimed at more effectively supporting the digital safety of primary school students. The article outlines major digital threats such as cyberbullying, inadvertent disclosure of personal data, addiction to electronic devices, phishing attacks, and unsafe online behaviors. The author also highlights the threats to students' mental and physical health in this regard. The article emphasizes the argument that non-formal education provides an ideal environment for addressing issues related to the digital safety of students. This is mainly because it is conducted outside of school by external entities, allowing for greater resources to be allocated to the use of the latest technologies. This enables the conduct of virtual simulations of online situations, educational games, and various discussion panels. The article concludes with a discussion of practical non-formal education programs supporting the digital safety of students. The author points out initiatives such as cyber-mentoring, safe Internet clubs, practical cybersecurity training, and workshops for parents. It is stressed that non-formal education is becoming increasingly popular and is supported by various social initiatives and government programs. The author argues that these programs are essential in a rapidly changing social and technological environment.

Keywords: digital safety, non-formal education, digital threats, primary school students

Martyna Wielewska-Baka*, Tomasz Besta**

NAWIĄZANIA DO POLSKIEGO KRYZYSU DEMOKRACJI W IZRAELSKICH MEDIACH (WOKÓŁ PYTAŃ O WSPÓLNE DOŚWIADCZENIA I WZAJEMNE WYOBRAŻENIA)

Streszczenie

W niniejszym artykule analizujemy przykłady odniesień do polskiego kryzysu demokracji, które pojawiają się w kontekście kryzysu demokracji w Izraelu w aktualnej izraelskiej debacie publicznej – w mediach publicystycznych i informacyjnych o profilu liberalnym, lewicowym, centrolewicowym, krytycznie nastawionym wobec planowanej przez koalicyjny rząd Benjamina Netanjahu reformy sądownictwa. Pierwsza część publikacji to analiza artykułów, w których Polska występuje przede wszystkim jako negatywny punkt odniesienia. W drugiej części wykazujemy ważną obecność polskich przedstawicieli świata nauki i publicystyki w izraelskiej debacie publicznej. W ostatnim podrozdziale przyglądamy się grupom protestującym w Polsce i Izraelu, zapytując o charakter niebezpośredniej więzi społecznej – dotyczącej różnych grup narodowych (Polaków i Izraelczyków), ale opartej na tych samych, demokratycznych wartościach.

Słowa kluczowe: dyskurs publiczny, media izraelskie, kryzys demokracji, Polska, Izrael, społeczne reprezentacje, grupy defaworyzowane

Wstęp

Trwające od stycznia 2023 roku ogromne protesty w Izraelu to odpowiedź społeczeństwa na planowaną reformę sądownictwa, stanowiącą najbardziej radykalne przedsięwzięcie religijno-konserwatywnej koalicji pod przewodnictwem Benjamina Netanjahu – rządu wybranego w listopadowych wyborach¹ i zaprzysiężonego pod koniec grudnia ubiegłego

* Uniwersytet Gdański, e-mail: martyna.wielewska-baka@ug.edu.pl, ORCID: 0000-0001-5427-7302.

** Uniwersytet Gdański, e-mail: tomasz.besta@ug.edu.pl, ORCID: 0000-0001-6209-3677.

¹ Formowanie się przyszłej koalicji rządowej, walkę polityczną i narracje medialne z czasów przedwyborczych opisałam szczegółowo w pierwszym rozdziale książki:

roku². Po półrocznych protestach i tuż przed nadchodzącą wakacyjną przerwą w obradach – 24 lipca 2023 roku – Kneset przegłosował pierwszą z trzech planowanych ustaw, znoszącą tzw. kryterium racjonalności (zwane też czasem zasadą roztropności albo rozważności³). W obliczu jednoizbowego parlamentu i braku konstytucji⁴ uznaje się często, że Sąd Najwyższy jest jedyną instancją w izraelskim systemie władzy, która stanowi skuteczną zaporę przed nieracjonalnymi decyzjami rządu (decyzjami zagrażającymi interesowi publicznemu czy służącymi jedynie celom politycznym)⁵. Między innymi w związku z zapowiedzią kolejnych dwóch poprawek, tj. ustawy umożliwiającej Knesetowi ustanawianie komisji wybierającej sędziów i ustawy dopuszczającej odrzucanie orzeczeń Sądu Najwyższego zwykłą większością, w Izraelu i na świecie mówi się o trwającym w państwie żydowskim kryzysie demokracji, przypominającym procesy załamywania się praworządności m.in. na Węgrzech i w Polsce. Tym samym analizy porównawcze, zestawiające sytuację w Izraelu z wydarzeniami w innych krajach, stały się jednym z bardziej dostrzegalnych rysów zachodniej i izraelskiej publicystyki, komentującej kryzys polityczny w państwie żydowskim. Celem niniejszego artykułu jest analiza izraelskich narracji medialnych, które sięgają po porównania do kryzysu w Polsce.

Podobnie jak media zachodnie, izraelskie serwisy i dzienniki informacyjne korzystają z porównań do sytuacji polskiej czy węgierskiej. Szeroko zakrojone analizy porównawcze można odnaleźć przede wszystkim w prasie o profilu krytycznym wobec reformy sądowniczej (czy wobec rządu koalicyjnego). Media prawicowe, konserwatywne czy religijne – co oczywiste – rzadko kiedy przywołują kryzys demokratyczny w Polsce, a już na pewno nie budują siatki pojęciowej, w której Izrael mógłby pojawić się obok Polski. Przykładowo prawicowy dziennik „Israel Hayom” chętnie informuje o postępujących sukcesach dyploma-

M. Wielewska-Baka, *Anatomia nieobecności. Konflikt izraelsko-palestyński w mediach i w polityce*, Gdańsk 2023.

² Por. np. M. Matusiak, *Netanjahu po raz szósty: nowy rząd Izraela*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/>, 18.01.2023 (7.08.2023) lub A. Broś, *Wymiar sprawiedliwości w Izraelu – kolejny problem demokracji?*, „IUSTITIA”, 2022, nr 4(49).

³ K. Gebert, *Ziemia zbyt obiecana, na szybko*, *Ziemia zbyt obiecana*, <https://ziemia.zbytobiecana.pl/>, 31.07.2023 (4.08.2023).

⁴ Charakter, historia i współczesne dylematy izraelskiej demokracji zostały dobrze opisane w języku polskim, m.in. w monografii: K. Chaczko [i in.], *Demokracja izraelska*, Warszawa 2018.

⁵ Działanie i skuteczność zasady racjonalności świetnie wytłumaczyła Agnieszka Bryc w rozmowie z Dariuszem Rosiakiem w: *Raport o stanie świata*, <https://raportostaniewswiata.pl/>, 27.07.2023 (5.08.2023).

tycznych między Polską a Izraelem czy po prostu przedstawia Polskę w superlatywach⁶. Przedmiotem naszej analizy są artykuły publikowane w mediach nastawionych szczególnie krytycznie, lewicowych czy centrolewicowych, które otwierają przestrzeń dla interesujących, czasem merytorycznych, czasem jedynie schematycznych debat wokół kryzysu demokracji.

Polska i Węgry to nie jedyny kontekst porównawczy dla Izraela. Prawdziwą medialną burzę wywołała pod koniec marca 2023 roku informacja o telefonicznych „radach”, udzielanych izraelskiemu rządowi przez polskiego wiceministra spraw zagranicznych, Pawła Jabłońskiego. „Gazeta Wyborcza” pisała o „konsultacjach autokratów”⁷, londyński portal informacyjny „Middle East Eye” użył sformułowania *ready-made judicial reform template* – gotowego polskiego szablonu reformy sądownictwa, który Izrael może szybko i skutecznie użyć dla sforsowania swojej reformy. Przegłosowanie pierwszej z pakietu ustaw z 24 lipca zdaje się jedynie wzmacniać wcześniej ukute porównania między Polską i Izraelem⁸, a obok odniesień do sytuacji na Węgrzech zaczęły pojawiać się również analizy zestawiające reakcje sądów na antydemokratyczne zamachy np. w Indiach czy Brazylii⁹.

Pytanie o to, w jakim dokładnie kontekście i w jakim natężeniu w izraelskich mediach pojawiają się odwołania czy porównania do kryzysu demokracji w Polsce to pytanie tym bardziej ciekawe, że ani Polska, ani tematy europejskie nie stanowią centralnych wątków w izraelskiej debacie publicznej¹⁰. Z jednej strony, jak wyjaśnia Marek Matusiak z Ośrodka Studiów Wschodnich, w polityce zagranicznej o wiele ważniejszy jest, naturalnie, rejon bliskowschodni (zwłaszcza Iran, Liban, Arabia Saudyjska) czy relacje izraelsko-amerykańskie. Z drugiej strony, nieco wbrew temu, co zauważa Matusiak, trzeba pamiętać o licznych

⁶ Dobrym przykładem jest tu artykuł podkreślający – z wyczuwalnym zadowoleniem – że państwa przynależące do Unii Europejskiej i NATO muszą uznać krytykowaną (za osłabianie praworządności) dotychczas Polskę jako kraj chroniący Zachód przed Rosją, E. Beck, *The new Warsaw Pact: Poland at forefront of new European alliance against Russia*, Israel Hayom, <https://www.israelhayom.com>, 25.02.2022 (7.08.2023).

⁷ B.T. Wieliński, *Konsultacje autokratów, czyli co rząd PiS doradzał Beniaminowi Netanjahu*, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl>, 27.03.2023 (7.08.2023).

⁸ Por. np. *idem*, *Co wspólnego mają Polska i Izrael? I dlaczego tak wiele?* Wieliński rozmawia z Gebertem, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl>, 2.08.2023 (7.08.2023).

⁹ E. Bazelon, *In Israel, High Stakes for High Court: Democracy's Fate*, The New York Times, <https://www.nytimes.com/>, 30.07.2023 (7.08.2023).

¹⁰ M. Matusiak, *Co zwykli Izraelczycy myślą o Polakach? Jak ważnym krajem jest dla Izraela Rosja?*, Podcast Ośrodka Studiów Wschodnich, <https://www.youtube.com> (4.07.2023).

kontrowersyjnych dyskusjach w mediach polskich i izraelskich: wokół restytucji mienia żydowskiego z czasów II wojny światowej czy z okresu PRL-u, wokół wycieczek izraelskiej młodzieży do byłego niemieckiego obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau czy wreszcie wokół niepopularnej ustawy o IPN¹¹. Jak sądzimy zatem, pytanie o wątek polski w izraelskiej debacie publicznej powinno nie tyle brzmieć, czy Polska się tam pojawia, ale raczej: czy w izraelskiej przestrzeni publicznej jest miejsce na inną niż negatywna narrację o Polsce. A jeśli tak, to czy i w jaki sposób można tę narrację przekierować na pozytywne tory. Jaką rolę w tym procesie odgrywa fakt, że zarówno w Izraelu, jak i w Polsce pojawiły się podobne grupy – protestujące przeciwko antydemokratycznym zmianom? Czy możemy mówić o jakimś wstępnym etapie dostrzeżenia wspólnych, prodemokratycznych celów? I, wreszcie, jakich scenariuszy czy modeli zachowań dostarczają nam badania z obszaru psychologii relacji międzygrupowych?

Narracje apokaliptyczne: analizy porównawcze strategii politycznych

Artykuły w tonie uspokajającym, mocno dystansującym się od politycznego kryzysu w Izraelu były rzadkością już na początku 2023 roku. Dla zobrazowania tego trybu myślenia przytoczmy jeden z nich. W roli sceptyka wystąpił na przykład Gil Troy, „centrowy syjonista”, który w bardzo ciekawym tekście pt. *Izraelska demokracja ma się dobrze odniósł się z dużą rezerwą do nieustannie „zamartwiających się” obozów politycznych, zarówno prawicowych, jak i lewicowych*¹². Ci pierwsi niepokoją się o zagładę państwa żydowskiego, ci drudzy – o koniec demokracji. Nie da się zamienić różnorodnego Izraela w „charedi-stan”, jak chciałaby ultrapravicowa koalicja – wyjaśnia Troy. Jednocześnie, inaczej niż chciałaby lewica, społeczność izraelska wydaje się wspólnotą mocno zespoloną. Metarefleksyjny charakter uwag dziennikarza polega na analizie dotychczasowego publicznego dyskursu: niezwykle rozemocjonowanego i apokaliptycznego. Język polityki i mediów został opanowany przez społeczne nastroje, pośród których histeria, rozpacz, „wizje zagłady i mroku” dominują nad nadzieją i rozważą. „Demokratyczny Izrael nie został zbudowany z dnia na dzień – uspokaja Troy – zatem nie

¹¹ Niesławną historię o ustawie o Instytucie Pamięci Narodowej opisał szczegółowo Jacek Tacik w swojej reportażowej książce pt. *Jak nie lubić Żyda?*, Katowice 2023.

¹² G. Troy, *Israel's democracy is fine – beware Left, Right doom-and-gloomers – opinion*, The Jerusalem Post, <https://www.jpost.com>, 11.01.2023 (23.07.2023).

można go tak prosto zdemontować”. W opinii autora wszelkie porównania do Polski, identyfikacje w rodzaju „Izrael staje się Polską”, są przesadzone, nieadekwatne, nieproporcjonalne, a przede wszystkim niepotrzebnie sięjące niepokój i nadwyrężające wiarę w stabilną, silną demokrację izraelską.

Prawdziwą falę porównań do sytuacji w Polsce w mediach izraelskich – ale już w zupełnie innym duchu niż głos Troya – zapoczątkowała decyzja Benjamina Netanjahu o zawieszeniu prac legislacyjnych z dnia 27 marca 2023 roku. Cechą charakterystyczną tekstów dziennikarskich ze środowiska lewicowego czy centrolewicowego z tego okresu jest znajomość kontekstu polskiego, umiejętność zestawienia sytuacji w Polsce i Izraelu i, w efekcie, zamiast formułowania tezy o zażegnaniu kryzysu w związku z wstrzymaniem reformy nad wymiarem sprawiedliwości – wzmożenie czujności i pogłębianie nieufności wobec wiarygodności decyzji szefa rządu. Dobrą reprezentacją tego podejścia są głosy dziennikarzy publikujących w „Haareze”. Alon Pinkas wskazał na „zwodniczość” decyzji Netanjahu, posługując się idiomem *smoke-and-mirrors-show* – zasłoną dymną¹³. Zamrożenie procesu legislacyjnego – przekonywał Pinkas – to oszustwo i manipulacja, ruch mający sugerować, że protestujący odnieśli jakiś sukces. Decyzja Netanjahu jest gestem teatralnym, umownym, o wstrzymaniu reformy Pinkas pisał w cudzysłowie: to „rozmowy”, „negocjacje”, „kompromis”. Według dziennikarza „kompromisy w sprawie demokracji to oksymoron”. Kraje takie jak Turcja, Polska i Węgry Pinkas przywołuje jako przykłady systemów, które poszły na ustępstwa i wkrótce przestały być demokracjami.

Niezwykle ciekawym i znaczącym dla tego okresu głosem jest opublikowany w „Haareze” tekst polskiego autora – Michała Bilewicza, profesora Uniwersytetu Warszawskiego i kierownika Centrum Badań nad Uprzedzeniami. W tekście opublikowanym zaledwie dwa dni po zamrożeniu procesu legislacyjnego, 29 marca, Bilewicz wrócił do wspomnienia ogromnych protestów w Polsce z 2017 roku. Ta sama sytuacja – akademik przytacza słowa swojego węgierskiego kolegi – miała miejsce, kiedy władzę obejmowała tam partia Fidesz¹⁴. Dla izraelskiego czytelnika te porównania mają stanowić oczywistą wskazówkę: kiedy pięć lat temu polski parlament uchwalił ustawy umożliwiające m.in. kontrolę nad wyborem sędziów, załamał się system praworządności w Polsce. Kryzys demokracji staje się widoczny, jeśli w porę rozpozna się pierw-

¹³ A. Pinkas, *Beware Netanyahu's Smoke-and-mirrors Show. Israeli Democracy Is Still in Danger*, Haaretz, <https://www.haaretz.com>, 27.04.2023 (24.07.2023).

¹⁴ M. Bilewicz, *A Warning From Poland to Israel's Pro-democracy Protesters*, Haaretz, <https://www.haaretz.com>, 29.03.2023 (23.07.2023).

szy krok – przekonywał Shaun Walker w artykule pt. *Węgry i Polska dostarczają model dla izraelskiego zamachu na sądownictwo*, opublikowanym w kwietniu w „The Guardian”. Walker zestawiał Izrael z Polską i Węgrami, powołując się na ekspertów prawnych, wedle których „naturalnym pierwszym krokiem dla współczesnych autokratów”¹⁵ jest atak na wymiar sprawiedliwości. Uwagę zwracają przede wszystkim odmienne metody demontażu demokracji, które nie muszą być siłowe. Dziennikarz przywołuje zdanie Eli Salzberger z Uniwersytetu w Hajfie, wedle której w celu przeprowadzenia współczesnego zamachu stanu nie potrzeba już „wielkiej siły i zabijania ludzi, nie potrzeba armii i krwi na ulicach”. Tezę tę rozwinęli autorzy znanej książki pt. *Tak umierają demokracje*, książki mającej ambicję przedstawić i zanalizować przyczyny kryzysu amerykańskiego (sięgające o wiele dalej niż prezydentura Donalda Trumpa). Według Stevena Levitsky’ego i Daniela Ziblatta do przeszłości należy już przejmowanie władzy w państwach demokratycznych za pomocą siły, jak to było np. w Pakistanie, Peru, Argentynie, Brazylii czy Turcji¹⁶. Współczesne demokracje rozsadzane są od wewnątrz, „legalnie”, z rąk prezydentów czy premierów wyłonionych przez obywateli na drodze głosowania w wolnych i równych wyborach. Pośród państw, w których doszło do rozmontowania instytucji demokratycznych w sposób „legalny”, autorzy wymienili m.in. Polskę, Ukrainę, Rosję, Węgry czy Gruzję¹⁷.

W wyżej przytoczonych artykułach ważnym celem staje się rozpoznanie i analiza podobnych strategii politycznych, np. „pierwszego kroku”, sygnału wskazującego na nadchodzący kryzys. Najczęściej przywołuje się tu zmianę procedury wyboru sędziów w formie poprawki do konstytucji, którą uchwalił Viktor Orbán w 2010 roku. Kolejną dobrze rozpoznaną, powtarzalną strategią jest decyzja o zgłoszeniu sprzeciwu wobec niepożądanego aktu, decyzja dająca jedynie pozorną przewagę opozycjonistom. Zawetowanie ustawy przez prezydenta Andrzeja Dudę uciszyło protesty, by w cztery miesiące później niemal niezmienną reformą weszła w życie – przy znikomej liczbie protestujących. Ten sam scenariusz rozegrał się w Izraelu: tak jak Duda przed laty, tak teraz Netanjahu uspokaja naród i zgłasza weto, powołując się na ideę jedności narodu i konieczność zapobieżenia wojnie domowej¹⁸. Dla opisanego

¹⁵ S. Walker, *Hungary and Poland provide model for Israel’s assault on judiciary*, The Guardian, <https://www.theguardian.com>, 16.04.2023 (16.07.2023).

¹⁶ S. Levitsky, D. Ziblatt, *Wprowadzenie [w:] eidem, Tak umierają demokracje*, Łódź 2021, s. 9.

¹⁷ *Ibidem*, s. 11.

¹⁸ M. Bilewicz, *op.cit.* Znaleźnienno podobieństw i różnic opisujących sytuację w Polsce i Izraelu jest tutaj kluczowe. Według Bilewicza oba społeczeństwa są mocno spolaryzowane, oba rządy – populistyczne, widzące we władzy sądowniczej przeszkodę,

politycznej taktyki Bilewicz przywołuje termin „ironii harmonii”. Według autorki tego konceptu, izraelskiej psycholożki Tamar Saguy, politycy wykorzystują „uspokajające przesłania, pokojowe interakcje i skupienie się na tym, co wspólne”, aby odwrócić uwagę poszkodowanych grup od działań opartych na przemocy, „nierówności i nadużyciach władzy”. Według Bilewicz-Saguy motywacja poszkodowanych do protestowania w imię równości czy sprawiedliwości spada, kiedy populistyczni politycy nawołują do narodowej jedności (harmonii właśnie)¹⁹. Powstaje zatem pytanie, czy społeczności izraelskiej uda się w najbliższej przyszłości przełamać budowaną przez populistów harmonię wymuszaną szantażem: kto nie z nami (rządem), ten jest zdrajcą zagrażającym interesom państwa. W jaki sposób różne grupy poszkodowane mogą wzmacniać swoje własne poczucie wspólnoty losu w obliczu nieliczącej się z ich głosem władzy – wspólnoty kształtowanej poza albo nawet wbrew hasłom populistycznym? Wydaje się, że obecne w izraelskiej przestrzeni publicznej debaty eksperckie z udziałem polskich przedstawicieli nauki i publicystyki mogą być postrzegane jako narzędzie wzmacniania własnego głosu i kooperacji antypopulistów.

Polsko-izraelskie debaty eksperckie w mediach izraelskich

Pożądanym aspektem publicznej debaty są z pewnością debaty eksperckie. Wraz z postępującym kryzysem demokracji w izraelskim dyskursie publicznym pojawiła się przestrzeń dla polskich komentatorów,

charakteryzujące się ekstremizmem (w Izraelu „minister Itamar Ben-Gwir otrzymał pozwolenie na utworzenie własnej zbrojnej policji”, w Polsce „przywódca Młodzieży Wszechpolskiej [...] został mianowany wiceministrem cyfryzacji”). Różnice autor dostrzega dwie: Polskę ogranicza w działaniach jej odpowiedzialność przed Komisją Europejską, podczas gdy Izrael wydaje się w swoich przedsięwzięciach bezkarny. Druga różnica dotyczy charakteru tkanki społecznej, dzięki której można wytłumaczyć o wiele większą liczebność protestujących w Izraelu: „W obu krajach intelektualiści, naukowcy i pracownicy umysłowi byli w tych protestach nadreprezentowani, podczas gdy populistyczny rząd prezentował się jako przedstawiciel «zwykłych ludzi». Nawet jeśli osoby z wyższym wykształceniem nadal stanowią liczebną mniejszość, ich wpływ ekonomiczny jest kluczowy dla rozwoju kraju. Jest to szczególnie prawdziwe w przypadku «kraju start-upów» w Izraelu i w mniejszym stopniu w Polsce, centrum taniej siły roboczej europejskiego przemysłu. Dlatego protesty wymiaru sprawiedliwości w Izraelu mogą potencjalnie znacznie bardziej zagrażać codziennemu funkcjonowaniu kraju”.

¹⁹ Koncept „ironii harmonii” został ciekawie opisany na stronie organizacji *The Association for Psychological Science*, w artykule, do którego odsyła link w „Haaretz”: *The Irony of Harmony: Why Positive Interactions May Sometimes be Negative*, Association for Psychological Science, [https://www.psychologicalscience.org, 2.02.2009 \(20.07.2023\).](https://www.psychologicalscience.org, 2.02.2009 (20.07.2023).)

reprezentujących m.in. akademickie środowisko. Można tutaj zauważyć co najmniej dwa kluczowe elementy, charakteryzujące dyskusje w mediach izraelskich. Po pierwsze, odwołania do dyskursu naukowego pozwalają przeskoczyć apokaliptyczny, bardzo emocjonalny ton publicystyki. Schematyczne, uproszczone i automatycznie reprodukowane w mediach izraelskich i zachodnich porównania do kontekstu polskiego zastępowane są naukowym wyjaśnieniem czy popularnonaukowym komentarzem. Przykładowo, jednym z najczęściej przywoływanych w mediach izraelskich ośrodków naukowych jest Izraelski Instytut Demokracji. W 2020 roku placówka zorganizowała spotkanie z prof. Wojciechem Sadurskim, którego książka *Poland's Constitutional Breakdown* (2018, wyd. polskie 2020) stanowiła pretekst do rozmowy o sytuacji w Izraelu²⁰. Dobrą ilustracją odwołania się do wiedzy eksperckiej jest opublikowany w „The Times of Israel” artykuł Jeremy’ego Sharona. Dziennikarz streścił i rozwinął wystąpienia prelegentów nadzwyczajnej konferencji, zwołanej przez Izraelski Instytut Demokracji tuż przed głosowaniem izraelskiej koalicji nad reformą sądowniczą pod koniec marca 2023 roku. W konferencji wzięli udział m.in. ministrowie sprawiedliwości, byli sędziowie i liczni eksperci prawni z Izraela, Indii, Kanady, Irlandii i z różnych krajów Unii Europejskiej, w tym z Węgier i Polski²¹. Polskie środowisko naukowe reprezentował prof. Tomasz Tadeusz Koncewicz, dyrektor Katedry Prawa Europejskiego i Porównawczego na Uniwersytecie Gdańskim, analizujący moment inicjalny („pierwszy krok”), zapowiadający kryzys systemu politycznego. „Jeśli chce się obalić demokrację, trzeba zacząć od Trybunału Konstytucyjnego” – tłumaczył Koncewicz. Dokładnie to samo wydarzyło się na Węgrzech w 2010 roku – konstatawał prof. Gábor Halmai, ekspert w zakresie prawa konstytucyjnego z Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego²². Analityczny artykuł Sharona, referujący główne punkty konferencyjnej debaty naukowej, wydaje się stonowaną reakcją na rozemocjonowane narracje w mediach, w których Polska jawi się jedynie jako negatywny punkt odniesienia.

Pojawiający się w izraelskiej przestrzeni publicznej polscy przedstawiciele nauki, będący jednocześnie swoistymi ikonami w polskiej debacie prodemokratycznej, stają się kimś w rodzaju przewodników dla izraelskiego środowiska intelektualnego – przewodników nie tylko dzielących się wiedzą, ale i doświadczeniem funkcjonowania w niesprzyjają-

²⁰ Nagranie debaty: *Democratic Backsliding – A View from Poland and Beyond*, The Israel Democracy Institute, <https://en.idi.org.il>, 10.08.2020 (15.07.2023).

²¹ Por.: *No other democracy in the world*, The Israel Democracy Institute, <https://en.idi.org.il>, 26.03.2023 (20.07.2023).

²² J. Sharon, *Legal scholars from Poland, Hungary warn of judicial overhaul's dangers to democracy*, The Times of Israel, <https://www.timesofisrael.com>, 27.03.2023 (16.07.2023).

cej sytuacji politycznej. Judy Maltz, dziennikarka pisząca dla „Haaretz”, przywołuje w swoim tekście trzy postacie dobrze znane w polskiej przestrzeni publicznej: Michała Bilewicza, Jarosława Kociszewskiego i Agnieszkę Bryc. Bilewicz, który – jak wspominaliśmy – pisał również dla „Haaretz”, w artykule Maltz pojawia się jako symbol nieugiętości wobec władzy. To między innymi ze względu na wstrzymanie przez Prezydenta Polski procedury nadania Bilewiczowi tytułu profesora zwyczajnego izraelscy akademicy zwrócili się do psychologa z prośbą o podzielenie się swoim doświadczeniem funkcjonowania w nieprzyjaznych warunkach politycznych. Kociszewski, publicysta i ekspert ds. bliskiego Wschodu, pojawia się w tekście Maltz na podobnych co Bilewicz zasadach – jako ten, który zrezygnował z pracy w Polskim Radiu po przejściu władzy przez prawicę. Z kolei Agnieszka Bryc, politolożka z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, rysuje obraz pełen nadziei, której może polskim protestującym dostarczyć izraelskie społeczeństwo. Ta życzeniowa wizja wzajemnego społecznego wsparcia była wyrażana wielokrotnie również w polskich mediach. Wspominany Wieliński pisał dobitnie: „Bardzo bym chciał, by współpraca polsko-izraelska obejmowała nie tylko naszych autokratów, ale także obrońców demokracji”²³. Wydaje się, że załączki tego wzajemnego wsparcia mogliśmy już zaobserwować w trakcie protestów w Izraelu.

W stronę narracji pozytywnej – na przykładzie wniosków z obszaru badań psychologii społecznej

Za jeden z bardziej przełomowych momentów, w którym grupy protestujące odwołały się do uniwersalnego kapitału społecznego (w tym wypadku: wspólnych norm demokratycznych i podobnego doświadczenia kryzysu), można uznać ponadspołeczną interakcję, próbę nawiązania dialogu poprzez odwołanie się do kulturowych kodów czy politycznych haseł wykorzystanych lub stworzonych na użytek antyrządowych demonstracji. Na najprostszym, podstawowym poziomie zainteresowanie podobnym doświadczeniem staje się tematem narracji medialnych. Przykładowo izraelski portal informacyjny „Ynet”, będący internetową angielsko- i hebrajskojęzyczną wersją dziennika „Yedi’ot Aharonot”, z dużym zainteresowaniem śledził i relacjonował ostatnie wydarzenia w Polsce, m.in. projekt „ustawy antyrosyjskiej”²⁴, sprzeciw Europej-

²³ B.T. Wieliński, *Konsultacje autokratów, czyli co rząd PiS doradzał Benjaminowi Netanjahu*, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl>, 27.03.2023 (7.08.2023).

²⁴ עוד מכה לדמוקרטיה בפולין? "החוק נגד רוסיה" ש"יסלק את מנהיג האופוזיציה", Ynet, <https://www.ynet.co.il>, 29.05.2023 (20.07.2023).

skiego Trybunału wobec reformy sądowniczej²⁵ czy protesty antyrządowe w Warszawie²⁶. Społeczno-politycznym symbolem stał się strój wielu protestujących – biały czeppek i czerwona suknia, ubiór bohaterek z popularnej antyutopii Margaret Atwood pt. *Opowieści podręcznej*. Zarówno w Polsce, jak i w Izraelu grupy te upominały się o prawa kobiet – odpowiednio w świetle ustawy antyaborcyjnej i obaw przed ultraortodoksyjnymi partiami marginalizującymi kobiety i mniejszości²⁷. Ale za najbardziej fortunny przykład dialogu protestujących w Polsce i w Izraelu można uznać wykorzystaną przez obie grupy frazę „Yariv Levin, to (nie) jest Polin”. Wielokrotnie powtarzane przez demonstrujących Izraelczyków hasło „Yariv Levin, to nie Polin” to zwrot do izraelskiego ministra sprawiedliwości, którego nazwisko (Levin) rymuje się z hebrajskim odpowiednikiem słowa „Polska” (Polin). Niedługo potem, w czerwcowych, antyrządowych demonstracjach w Polsce pojawiło się hasło reinterpretujące, brzmiące tym razem „Yariv Levin, to jest Polin”²⁸ – hasło stwarzające podstawę dla innych, bardziej przyjaznych skojarzeń, nawiązujące do wspólnego, historycznego, społeczno-politycznego kontekstu wspierających się wzajemnie grup protestujących zarówno w Izraelu, jak i w Polsce. Demonstranci w Warszawie odśpiewali swój utwór – relacjonował Michał Bilewicz – „w nadziei na podniesienie morale wśród swoich izraelskich odpowiedników”²⁹.

Czy wspólne doświadczenie kryzysu demokracji będzie w stanie na trwałe zmienić charakter relacji i wzajemnych wyobrażeń mieszkańców Polski i Izraela? Wnioski z badań z obszaru psychologii społecznej podpowiadają, że z całą pewnością jest na to szansa. Jak ta potencjalność zostanie wykorzystana przez obie strony, pozostaje oczywiście niewiadomą. Szansę tę możemy uzasadnić, odwołując się do trzech mechanizmów psychologicznych: 1) roli społecznych / grupowych reprezentacji kształtujących rozumienie rzeczywistości i postawy wobec grupy obcej; 2) roli spostrzeganego podobieństwa w budowaniu pozytywnego wizerunku osób i grup; oraz 3) roli działań solidarnościowych opartych na współpracy grup defaworyzowanych.

²⁵ בית הדין האירופי נגד המהפכה המשפטית של פולין, שבדרך לספוג עוד עונשים, Ynet, <https://www.ynet.co.il>, 5.06.2023 (20.07.2023).

²⁶ "פולין: חצי מיליון בני אדם השתתפו בהפגנה "להצלת הדמוקרטיה", Ynet, <https://www.ynet.co.il>, 4.06.2023 (20.07.2023).

²⁷ Por. np. "Handmaid's Tale" author nods at inclusion in Israel protests, Times of Israel, <https://www.timesofisrael.com>, 20.03.2023 (26.07.2023).

²⁸ Krótką historię tych haseł przytacza Judy Maltz, referując opowieść Michała Bilewicza, zob. J. Maltz, *The View From Poland: "For Those of Us Fighting for Democracy, Israel Is a Sign of Hope"*, Haaretz, <https://www.haaretz.com>, 13.06.2023 (15.07.2023).

²⁹ *Ibidem*.

Pierwszy mechanizm związany jest z kształtowaniem obrazu grupy własnej i obcej przez dominujące w każdym z krajów dyskursy. Protesty w Polsce – te związane z walką o demokrację i prawa kobiet – i w Izraelu, przyczyniły się do podważenia dominujących dyskursów medialnych. Często spotykane reprezentacje medialne tych krajów (o Izraelu – konflikt bliskowschodni i starcia izraelsko-palestyńskie; o Polsce – kolejny postsowiecki kraj odwracający się od liberalnej demokracji) znalazły swoje kontrpropozycje/kontrprzekazy. Te nowe przekazy podkreślają zaangażowanie dużej części społeczeństwa w obronę „wartości europejskich” związanych z tolerancją, prawami mniejszości i grup defaworyzowanych, a także z demokratycznym państwem prawa i trójpodziałem władzy. Masowość ruchów społecznych w obu krajach przyczynia się także do budowania ich obrazu jako dających nadzieję dla odrodzenia demokracji. Izraelski „Haaretz” pisze o zmianie obrazu Izraela w europejskich mediach i o zainteresowaniu, jakie budzi sprzeciw Izraelczyków wobec odchodzenia rządu od europejskich standardów państwa prawa³⁰.

To przywiązanie do konkretnych wartości i wizji państwa staje się wśród osób protestujących zarówno w Polsce, jak i Izraelu ważną częścią definicji grupy własnej. Serge Moscovici w swoich pracach z obszaru psychologii społecznej koncentrował się na pojęciu społecznych reprezentacji³¹. Są one istotne dla zrozumienia zarówno dynamiki wewnątrz grupy, jak i relacji międzygrupowych. Dominujące narracje ułatwiają zrozumienie świata społecznego, kształtują obraz grupy własnej oraz definiują wrogów. Przyczyniają się do rozwoju współdzielonej rzeczywistości, czyli kontekstu symboli i przekazów zrozumiałych dla wszystkich osób w grupie. Społeczne reprezentacje mogą być więc rozumiane jako ramy interpretacyjne dla osób z grupy. Pozwalają orientować się na przykład w tym, co jest zagrożeniem dla grupy, jacy ludzie mogą z nami współpracować, a kto zasługuje na całkowite wyłączenie ze wspólnoty racjonalnych obywateli. Moscovici definiuje je jako opracowanie obiektu społecznego przez daną społeczność, tak by obiekt ten służył ukierunkowaniu zachowań i komunikacji w grupie. Reprezentacje pozwalają nam zrozumieć, co jest treścią tożsamości społecznej, ponieważ nie tylko odzwierciedlają one rzeczywistość społeczną, ale także ją tworzą. W naszym przykładzie ruchy społeczne – budując nowe narracje i czyniąc z wartości demokratycznych ważną część swojej grupowej

³⁰ A. Tibon, D. Lushi, *Israel's Unplanned PR Coup: How a Protest Movement to Defend Liberal Values Is Captivating Europe*, Haaretz, <https://www.haaretz.com>, 13.08.2023 (14.08.2023).

³¹ S. Moscovici, *Notes towards a description of social representations*, „*European Journal of Social Psychology*”, 1988, nr 18(3), s. 211–250.

tożsamości, podobnie definiując wroga w Polsce i Izraelu – mogą zacząć spostrzegać osoby z „tego drugiego kraju” nie przez pryzmat wcześniejszych ram interpretacyjnych (zanurzonych w tożsamościach narodowych i nawiązaniach do trudnej historii), ale z wykorzystaniem nowych narracji – narracji na temat walki o demokratyczne państwo prawa jako ważnymi składnikami tożsamości grupowej.

Kolejną odpowiedź na temat możliwej zmiany wzajemnych wyobrażeń i relacji pomiędzy mieszkańcami Polski i Izraela znajdziemy w badaniach nad rolą podobieństwa w facylitowaniu kontaktu międzygrupowego i rozwoju pozytywnych postaw wobec innych ludzi. Odwoływanie się do wspólnych haseł, kodów kulturowych oraz – przede wszystkim – wartości, o którym pisaliśmy powyżej, może stać się ważnym elementem budującym lepsze relacje pomiędzy „demokratami” w Izraelu i Polsce. Podkreślanie podobieństw w wartościach i celach ruchów społecznych sprzeciwiających się odchodzeniu przez populistyczne władze od zasad demokracji może przyczynić się do zmiany wzajemnych stereotypów pomiędzy oboma narodami. Wiele dekad badań psychologicznych pokazało wyraźnie, że podobieństwo do „ja” (lub do „nas”) jest jednym z ważniejszych czynników upożytywnienia postaw w stosunku do obcych nam ludzi. Za przykład niech posłużą badania Mirosława Kofty i Patrycji Slawuty³². Badania eksperymentalne przeprowadzone w kontekście relacji polsko-żydowskich wykazały, że dostrzeganie podobieństwa wartości jest istotnym czynnikiem w konstruktywnym radzeniu sobie z trudną przeszłością. Kiedy bliskość kulturowa Żydów i Polaków nie była podkreślana, przypominanie osobom z Polski o okrucieństwach grupy własnej (takich jak powojenne pogromy) wyzwało strategię obronne, mające na celu chronić wizerunek grupy i jednocześnie kształtować negatywne postawy wobec Żydów. Kiedy jednak wskazywano na podobieństwo kulturowe Polaków i Izraelczyków (podkreślając, w zgodzie z sondażami, że oba narody kierują się bardzo podobnymi wartościami), przypomnienie o przewinieniach grupy własnej skutkowało bardziej pozytywnymi postawami międzygrupowymi i humanizacją Żydów. Podobieństwo przekonań, wartości i celów jest więc ważnym czynnikiem mogącym zbliżyć do siebie osoby uczestniczące w prodemokratycznym zrywie i pomóc budować bardziej pozytywną narrację.

Trzecim mechanizmem, mogącym sprzyjać w budowaniu bardziej pozytywnych wzajemnych wyobrażeń i którego rolę chcielibyśmy pod-

³² M. Kofta, P. Slawuta, *Thou shall not kill... Your brother: Victim – perpetrator cultural closeness and moral disapproval of Polish atrocities against Jews after the Holocaust*, „Journal of Social Issues”, 2013, nr 69(1), s. 54–73. doi:10.1111/josi.12003.

kreślić, jest rozwój współpracy i działań solidarnościowych pomiędzy grupami pozbawionymi władzy. W obu krajach protestujący są w opozycji do obecnych rządów. Przykład takiej współpracy – nie pomiędzy grupami różniącymi się narodowością, ale grupami zjednoczonymi przeciwko wspólnemu wrogowi – ilustruje film *Dumni i wściekli* (2014) w reżyserii Matthew Warchusa. Opowiada on historię nietypowego sojuszu brytyjskich górników (protestujących przeciwko zamykaniu kopalń) z organizacjami walczącymi o prawa społeczności LGBT+. Pomimo różnic w stylach życia połączyło ich to, że obie grupy były demonizowane przez rząd Thatcher.

Pierwsze przymiarki do zmiany wzajemnego postrzegania prodemokratycznie zaangażowanych Polaków i Żydów, a nawet współpracy pomiędzy nimi, miały już miejsce (na przykład wymiana doświadczeń, o których pisaliśmy wcześniej). Świadomość walki o te same cele lub z podobnym przeciwnikiem może ułatwić zaangażowanie się w solidarnościowe działania zbiorowe i budowanie większej koalicji ruchów społecznych.

Zakończenie

By zrozumieć przyczyny i proces załamania się instytucji i wartości demokratycznych w Stanach Zjednoczonych, Levitsky i Ziblatt proponowali w swojej książce podejście komparatystyczne. To „doświadczenia innych narodów” stanowią tło porównawcze, dzięki któremu można we własnym środowisku zdemaskować przyszłych potencjalnych dyktatorów, zauważyć podobne strategie polityczne stosowane w celu obalania instytucji demokratycznych czy w końcu podpatrzeć, w jaki sposób inne społeczeństwa obywatelskie radziły sobie z kryzysem politycznym³³. Wydaje się, że w zachodnim i izraelskim dyskursie medialnym – jak usiłowaliśmy wykazać – istnieje przestrzeń dla tego typu narracji porównawczych. Polska czy Węgry nieustannie pojawiają się w nagłówkach medialnych jako „model” (Walker), „lekcja” (Halmai), strona z „podręcznika” (Halmai czy Breuer³⁴), „ostrzeżenie” (Bilewicz).

W tej komparatystycznej perspektywie widać wyraźnie, że Polska pojawia się w izraelskiej debacie publicznej jako negatywny punkt odniesienia, jako kontekst umożliwiający rozpoznanie i zrozumienie podobnych mechanizmów politycznych (takich jak wspomniane koncepty „ironii harmonii” czy „inicjalnego momentu” kryzysu). Demaskowanie

³³ S. Levitsky, D. Ziblatt, *op.cit.*, s. 13.

³⁴ E. Breuer, *Is Israel taking a page out of the Hungary and Poland playbook? – analysis*, The Jerusalem Post, <https://www.jpost.com>, 18.07.2023 (23.07.2023).

i analiza tych strategii politycznych możliwa jest przede wszystkim dzięki włączeniu do debaty publicznej głosów eksperckich z krajów dotkniętych kryzysem. Pozostający w opozycji wobec prawnicowego rządu polscy przedstawiciele świata nauki i publicystyki dzielą się z Izraelczykami nie tylko wiedzą, ale także doświadczeniem. To ostatnie zwłaszcza wydaje się ważnym elementem w próbie budowania wspólnego, społecznego kapitału, gdzie kluczowymi wartościami są nadzieja i wzajemne wsparcie grup protestujących. Próby nawiązania pośredniego dialogu przez demonstrantów, poprzez kulturowe odniesienia czy wspólne hasła, w jakimś małym stopniu zmieniają kierunek polsko-żydowskich relacji, stale nadwyreżanych przez kontrowersyjne tematy z przeszłości. Jednym z ciekawszych, otwartych pytań pozostaje pytanie o to, czy wspólne doświadczenie kryzysu demokracji będzie w stanie na trwałe zmienić charakter relacji i wzajemnych wyobrażeń. Na ile ta niebezpośrednia sieć społeczna polskich i izraelskich grup protestujących może wykorzystać media³⁵, *nomen omen*, jako medium nie tyle przeszłości (tj. zwalczających się odwiecznie polityk historycznych), co raczej współczesności: jako medium do przekazywania i wyrażania aktualnych, realnych aspiracji walczących o demokrację społeczeństw.

Bibliografia

- Bazon E., *In Israel, High Stakes for High Court: Democracy's Fate*, The New York Times, <https://www.nytimes.com>, 30.07.2023 (7.08.2023).
- Beck E., *The new Warsaw Pact: Poland at forefront of new European alliance against Russia*, Israel Hayom, <https://www.israelhayom.com>, 25.02.2022 (7.08.2023).
- Bilewicz M., *A Warning From Poland to Israel's Pro-democracy Protesters*, Haaretz, <https://www.haaretz.com>, 29.03.2023 (23.07.2023).
- Breuer E., *Is Israel taking a page out of the Hungary and Poland playbook? – analysis*, The Jerusalem Post, <https://www.jpost.com>, 18.07.2023 (23.07.2023).
- Broś A., *Wymiar sprawiedliwości w Izraelu – kolejny problem demokracji?*, „IUSTITIA”, 2022, nr 4(49).
- Chaczko K. [i in.], *Demokracja izraelska*, Warszawa 2018.
- Democratic Backsliding – A View from Poland and Beyond*, The Israel Democracy Institute, <https://www.idi.org.il>, 10.08.2020 (15.07.2023).
- Gebert K., *Ziemia zbyt obiecana, na szybko*, Ziemia zbyt obiecana, <https://ziemiazbytobiecana.pl/>, 31.07.2023 (4.08.2023).

³⁵ Prawdziwą kopalnią dla analizy takiej sieci społecznej – opartej na wspólnych refleksjach wokół mediów, debaty eksperckiej i doświadczenia protestów – mogą być media społecznościowe. Nakreśliwszy zatem wstępne założenia, należałoby w dalszych badaniach poszerzyć materiał badawczy o media społecznościowe właśnie.

- 'Handmaid's Tale' author nods at inclusion in Israel protests, Times of Israel, <https://www.timesofisrael.com>, 20.03.2023 (26.07.2023).
- Kofta M., Slawuta P., *Thou shall not kill... Your brother: Victim – perpetrator cultural closeness and moral disapproval of Polish atrocities against Jews after the Holocaust*, "Journal of Social Issues", 2013, nr 69(1), s. 54–73. doi:10.1111/josi.12003.
- Levitsky S., Ziblatt D., *Tak umierają demokracje*, Łódź 2021.
- Maltz J., *The View From Poland: "For Those of Us Fighting for Democracy, Israel Is a Sign of Hope"*, Haaretz, <https://www.haaretz.com>, 13.06.2023 (15.06.2023).
- Matusiak M., *Co zwykli Izraelczycy myślą o Polakach? Jak ważnym krajem jest dla Izraela Rosja?*, Podcast Ośrodka Studiów Wschodnich, <https://www.youtube.com>, (04.07.2023).
- Matusiak M., *Netanjahu po raz szósty: nowy rząd Izraela*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/>, 18.01.2023 (7.08.2023)
- Moscovici S., *Notes towards a description of social representations*, "European Journal of Social Psychology", 1988, nr 18(3), s. 211–250.
- No other democracy in the world*, The Israel Democracy Institute, <https://en.idi.org.il>, 26.03.2023 (16.07.2023).
- Pinkas A., *Beware Netanyahu's Smoke-and-mirrors Show. Israeli Democracy Is Still in Danger*, Haaretz, <https://www.haaretz.com>, 27.04.2023 (24.07.2023).
- Raport o stanie świata*, <https://raportostanieswiata.pl>, 27.07.2023 (5.08.2023).
- Sharon J., *Legal scholars from Poland, Hungary warn of judicial overhaul's dangers to democracy*, The Times of Israel, <https://www.timesofisrael.com>, 27.03.2023 (16.07.2023).
- Tacik J., *Jak nie lubić Żyda?*, Katowice 2023.
- The Irony of Harmony: Why Positive Interactions May Sometimes be Negative*, Association for Psychological Science, <https://www.psychologicalscience.org>, 2.02.2009 (20.07.2023).
- Tibon A., Lushi D., *Israel's Unplanned PR Coup: How a Protest Movement to Defend Liberal Values Is Captivating Europe*, Haaretz, <https://www.haaretz.com>, 13.08.2023 (14.08.2023).
- Troy G., *Israel's democracy is fine – beware Left, Right doom-and-gloomers – opinion*, The Jerusalem Post, <https://www.jpost.com>, 11.01.2023 (23.07.2023).
- Walker S., *Hungary and Poland provide model for Israel's assault on judiciary*, The Guardian, <https://www.theguardian.com>, 16.04.2023 (16.07.2023).
- Wielewska-Baka M., *Anatomia nieobecności. Konflikt izraelsko-palestyński w mediach i w polityce*, Gdańsk 2023.
- Wieliński B.T., *Konsultacje autokratów, czyli co rząd PiS doradzał Benjaminowi Netanjahu*, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl>, 27.03.2023 (7.08.2023).
- Wieliński B.T., *Co wspólnego mają Polska i Izrael? I dlaczego tak wiele? Wieliński rozmawia z Gebertem*, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl>, 2.08.2023 (7.08.2023).
- עוד מכה לדמוקרטיה בפולין? "החוק נגד רוסיה" ש"סלק את מנהיג האופוזיציה, Ynet, <https://www.ynet.co.il>, 29.05.2023 (20.07.2023).
- בית הדין האירופי נגד המהפכה המשפטית של פולין, שבדרך לספוג עוד עונשים, Ynet, <https://www.ynet.co.il>, 5.06.2023 (20.07.2023).
- פולין: הצי מיליון בני אדם השתתפו בהפגנה "להצלת הדמוקרטיה", Ynet, <https://www.ynet.co.il>, 4.06.2023 (20.07.2023).

The references to the Polish crisis of democracy in the Israeli media – the analysis of public discourse

Abstract

The aim of the article is to describe the comparisons of the crisis of democracy in Israel with the Polish situation in the current Israeli public debate – in journalistic and information media with a liberal, left-wing, center-left profile, critical of the judicial reform introduced by the coalition government of Benjamin Netanyahu. In the first part of the publication, we analyze the articles in which Poland appears primarily as a negative reference point. In the second part we illustrate the important presence of Polish representatives of science and journalism in the Israeli public debate. In the last section, we pay attention to the protesting groups in Poland and Israel, asking about the nature of the indirect social bond – although it connects different national groups (Poles and Israelis), they fight for the same democratic values.

Keywords: public discourse, Israeli media, crisis of democracy, Poland, Israel

Maciej Wojtacki*

ZASADY USTROJOWE I PRAWA ZASADNICZE PAŃSTW W POLSKIEJ MYŚLI POLITYCZNO- -PRAWNEJ W DOBIE II RZECZYPOSPOLITEJ

Streszczenie

Celem artykułu było opisanie ewolucji ustrojowej II Rzeczypospolitej w kontekście zmian w systemie zasad konstytucyjnych, do których doszło w czasie prac nad zmianą konstytucji marcowej po roku 1926. W tym celu tekst podzielono na dwie części. W pierwszej przedstawiono genezę i typologię zasad ustrojowych państwa polskiego wypracowaną u progu niepodległości, a także omówiono klasyfikację praw zasadniczych państw oraz ich recepcję w polskiej myśli polityczno-prawnej w pierwszej połowie XX wieku. W drugiej części tekstu przedstawiono główne kierunki ewolucji zmiany ustrojowej w okresie międzywojennym.

Słowa kluczowe: konstytucjonalizm, aksjologia ustrojowa, historia konstytucyjna, myśl polityczna, system polityczny

Wstęp

W rozwiązaniach przyjętych w obu konstytucjach uchwalonych w okresie II Rzeczypospolitej swe odzwierciedlenie znalazły zasady utrwalone z kilkunastuletniej tradycji politycznej i prawnej I Rzeczypospolitej. W rodzimej literaturze polityczno-prawnej okresu międzywojennego były one określane mianem nakazów kategorycznych, to jest zasad, których realizacja w ustawodawstwie odrodzonego państwa polskiego miała być wyrazem ciągłości ustrojowej Rzeczypospolitej. Analogicznie u źródeł umów zawieranych w przestrzeni międzynarodowej leżał zbiór powszechnie akceptowanych praw i zasad regulujących stosunki między państwami, których definicje i klasyfikacje znalazły odzwierciedlenie w nauce polskiej już na początku lat 20.

* Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie, e-mail: maciejwojtacki@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1132-2414.

Interdyscyplinarny charakter podjętych rozważań implikuje zastosowanie adekwatnych metod badawczych. Przyjmując, że zasady stanowią zwarty, często charakterystyczny dla danej organizacji politycznej model, właściwe wydaje się przyjęcie metody systemowej, zawężonej do analizy ustroju politycznego, definiowanego jako „całokształt zasad odnoszących się do organizacji i funkcjonowania władzy politycznej państwa”¹. Określenie zasad specyficznych dla ustroju II Rzeczypospolitej zostanie dokonane z zastosowaniem metody porównawczej, co pozwoli na ich wskazanie i osadzenie w całości systemu polityczno-prawnego państwa z uwzględnieniem czynników społecznych i kulturowych. Celem będzie zdefiniowanie porządku ustrojowego w ujęciu konstytucjonalizmu *sensu largo*, to jest określonego poprzez „zasady i instytucje wyrażone w konstytucji” i „zespół funkcjonujących poglądów na temat funkcji i struktury konstytucji”².

Inspiracje zewnętrzne i wewnętrzne

Określenie i właściwa klasyfikacja podstawowych dla dalszych rozważań pojęć wymaga ich umiejscowienia, poprzez główny punkt odniesienia, jaki stanowi państwo, jego funkcje i struktura, oczywiście w ujęciu generalnym i odnoszącym się jedynie do polskiej filozofii politycznej, co warunkowane jest wprowadzającym do zagadnienia charakterem tekstu. Wymagania te w najpełniejszym wymiarze spełnia geneza pojęcia państwo w polskiej myśli polityczno-prawnej, którą przedstawił Eugeniusz Jarra, wskazując na przyjęcie przez myślicieli europejskich z politycznej literatury włoskiej terminu *Stato*, który miał odpowiadać każdej formie państwa niezależnie od ustroju, ponieważ nie podkreślał żadnej specyficznej cechy, a jedynie odnosił się do pewnego stanu, porządku. E. Jarra podkreślał, że w XVI wieku w polskiej filozofii politycznej ukształtował się, w jego ocenie, właściwie wyrażający istotne cechy omawianego zjawiska termin: państwo. W pojęciu tym miała wyrażać się najpełniej idea panowania władcy w stosunku do poddanych i zasobów materialnych jemu podległych³. Definicje państwa i jej składowe, opracowywane między innymi przez Andrzeja Frycza Modrzewskiego czy Stanisława Orzechowskiego, miały zasadniczo, w ocenie

¹ P. Maj, W. Paruch, *Pojęcie „system polityczny” w badaniach politologicznych w Polsce – aspekty i kontrowersje definicyjne*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2008, nr 5, s. 68.

² Zob. A. Madeja, *Komparatystyka konstytucyjnoprawna. Antecedencje, ewolucja i przewidywane kierunki rozwoju*, „Studia Iuridica Toruniensia”, 2010, t. VI, s. 121–123.

³ E. Jarra, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 87.

polskiego badacza, nie odbiegać od ich klasycznej formy przedstawionej przez G. Jellinka⁴.

Zmiana nastąpiła po implementacji do polskiego języka politycznego łacińskiego pojęcia republiki, które w nomenklaturze urzędniczej I Rzeczypospolitej było równoznaczne z pojęciem państwa. Tym samym zjawisko główne zostało zredukowane do jednej z jego form⁵. Forma ta, podobnie jak każda inna, niosła jednak konkretną treść, o której stanowiły określone zespoły zasad i wartości. Ich źródłem były umowy zawierane pomiędzy zbiorowym suwerenem – narodem szlacheckim a monarchą, określone w formie przywilejów stanowych, konstytucji, oraz artykuły henrykowskie, obejmujące podstawowe warunki kontraktów zawieranych w momencie wyboru kolejnych władców. Na zachodzie Europy w tym samym czasie pojawiła się koncepcja praw fundamentalnych stanowiących podstawę funkcjonowania władzy, wyrastającej z kontraktu. Ich zasadniczy charakter opierał się na dwóch założeniach: z jednej strony, na metahistorycznej genezie i tradycyjnej formie, z drugiej zaś, na fakcie, iż stanowiły one normy prawa obiektywnego⁶.

W konsekwencji rozbiorów rozwój polskiej myśli ustrojowej, podobnie jak administracyjnej, ulegał wpływom zewnętrznym, głównie niemieckim i francuskim⁷. W zakresie ewolucji prawa politycznego⁸ i filozofii prawa przyczyniły się do tego zjawiska tłumaczenia niektórych zachodnioeuropejskich podręczników Roberta von Mohla⁹, Lorenza von Steina¹⁰, Adhmemara Esmeina¹¹ czy Alberta Venn Diceya¹², które stanowiły inspirację dla późniejszych prac polskich badaczy państwa. Na

⁴ *Idem*, *Historia polskiej filozofii politycznej*, London 1968, s. 62–65, 79–82, 99–100.

⁵ *Idem*, *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922, s. 87.

⁶ M. Loughin, *Foundations of public law*, Oxford 2010, s. 94–96. Zob. J.M. Kelly, *Historia zachodniej teorii prawa*, Kraków 2006, s. 190–193.

⁷ W. Skrzydło, *Problem recepcji zasad ustrojowych na przykładzie Francji i Polski międzywojennej [w:] Polska w Europie. Studia historyczne*, red. H. Zins, Lublin 1968, s. 273–287; Z. Witkowski, *Zakres recepcji konstytucjonalizmu francuskiego III Republiki w konstytucji marcowej (Art. 25, 26, 39–53)*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo”, 1985, z. XXIV, s. 271–289; G. Smyk, *Próby zdefiniowania pojęć „administracja” i „prawo administracyjne” w piśmiennictwie prawno-administracyjnym przełomu XIX i XX*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G, vol. LXVI, 2019, nr 1, s. 365–369.

⁸ Pojęć „prawo polityczne” i „prawo państwowe” autor używać będzie w tekście zamiennie.

⁹ R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, t. I–II, Warszawa 1864–1865.

¹⁰ L. von Stein, *Socjologia czyli nauka o społeczeństwie*, Warszawa 1874.

¹¹ A. Esmein, *Zasady prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1904.

¹² A.V. Dicey, *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1907.

przełomie XIX i XX wieku bardziej szczegółowe klasyfikacje i definicje odnoszące się do wewnętrznej i zewnętrznej sfery działalności państwa zostały opracowane również we francuskiej szkole prawa państwowego. W ujęciu ogólnym przyjmowano, że działalność państwa jest określona poprzez zespół reguł metaprawnych. Działalność ta miała opierać się wyłącznie na woli, która mogła być określana i ograniczana przez samo państwo, co stanowiło jego suwerenności¹³.

Władza państwa opierała się na zasadach, które przeważały nad wszystkimi normami prawnymi. Wyrażało się to w koncepcji superlegalności, zakładającej istnienie fundamentalnych zasad – praw, których legitymizacja jest wyższa od samej ustawy zasadniczej i które określają podstawy prawa publicznego i konstytucyjnego. Wyznaczały one również *a fortiori* granice faktycznego zakresu działalności władz państwowych, co miało stanowić, zdaniem Maurice Harriou, poważny problem w zakresie określenia właściwej podstawy legitymizacji władzy i prawa¹⁴. M. Harriou wskazywał, że we Francji istniały liczne zasady fundamentalne, których realizacja pozwalała na legitymizację władzy, a które swą mocą przeważały nad konstytucją i ustawami. Ich źródłem były najważniejsze, w ujęciu historycznym, dokumenty życia społecznego i politycznego, na podstawie których przedstawiał ich klasyfikację. Wyróżniał dwie zasady generalne: zasadę republikańskiej formy rządu, która została określona i zabezpieczona w Konstytucji III Republiki, oraz zasadę wolności jednostki, podstawową dla całej konstrukcji francuskiego prawa publicznego, której źródłem była postrewolucyjna *Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela*. Poza nimi do podstawowych dla ustroju politycznego Harriou zaliczał: zasadę równości, zasadę rozdzielności władzy, zasadę hierarchizacji administracji oraz formę nakładania obciążeń podatkowych¹⁵. Popularny w II Rzeczypospolitej Joseph Barthelemy uważał, że można mówić o pewnym wspólnym dla wszystkich narodów prawie konstytucyjnym wynikającym z określonego katalogu akceptowanych przez państwa zasad, wśród których wymieniał: zasadę suwerenności, zasadę rządu reprezentacyjnego, zasadę podziału władz i parlamentaryzmu oraz uznanie wyższości prawa konstytucyjnego nad prawem zwykłym¹⁶.

¹³ L. Duguit, *The State and Law*, „Harvard Law Review”, 1917, vol. XXXI, nr 1, s. 6–7; *idem*, *Traité de droit constitutionnel*, t. I, Paris 1927, s. 717.

¹⁴ M. Harriou, *Precis elementaire de droit constitutionnel*, Paris 1930, s. 80–82. Zob. M. Loughin, *Fundamental Law [w:] The Political Dimension of Constitutional Law*, Switzerland 2020, s. 18.

¹⁵ M. Harriou, *op.cit.*, s. 81.

¹⁶ W przypadku systemu demokratycznego doprecyzował ten katalog i wskazywał na konieczność stosowania: zasady wolnych wyborów, zasad trójpodziału i równoważenia władz. Zastosowanie lub nie pierwszej z tych zasad przesądzało lub nie o funkcjono-

Ostatnią definicją, którą należy przybliżyć dla całościowego ujęcia omawianego zagadnienia, są prawa zasadnicze państw. Pomimo iż ich istota zasadniczo odnosi się do zewnętrznych funkcji państwa, to jest stosunków międzynarodowych, znajdowały one również zastosowanie dla legitymizacji i uprawomocnienia państwa i jego instytucji w wymiarze wewnętrznym. Do praw zasadniczych państwa i wynikających z nich zobowiązań międzynarodowych odrodzonego państwa polskiego, jako podstawy istnienia i niepodzielności niepodległej Rzeczypospolitej, odwoływali się twórcy projektu deklaracji konstytucyjnej rządu, uchwalonej przez gabinet Ignacego Paderewskiego 3 maja 1919 roku¹⁷.

W polskiej literaturze przedmiotu koncentrowano się głównie na klasyfikacji praw zasadniczych państw przedstawionej przez Paula Fauchille'a – francuskiego teoretyka i praktyka prawa międzynarodowego, która została opublikowana na początku XX wieku¹⁸. Odwoływali się do niej najważniejsi polscy teoretycy prawa międzynarodowego: Ludwik Ehrlich i Julian Makowski¹⁹. Francuski badacz zakładał, że prawa fundamentalne państw sprowadzają się do jednego zasadniczego prawa, to jest prawa do wzajemnego poszanowania suwerenności. Z tego prawa, którego uznanie było gwarancją istnienia państwa, wyrastały: prawo do istnienia i prawo do wolności, z których pochodziły prawa pochodne²⁰.

Interpretacje praw zasadniczych państwa w polskiej myśli polityczno-prawnej okresu międzywojennego były bezwzględnie warunkowane sytuacją prawną odradzającego się państwa polskiego oraz działaniami podejmowanymi na arenie międzynarodowej przez Rzeczpospolitą. W tym celu odwoływano się do zasady samostanowienia narodów łączzonej często z zasadą narodowości, co wynikało z nie zawsze precyzyjnych tłumaczeń i definicji w krajowych opracowaniach i przekładach, na co zwracał uwagę Stanisław Estreicher²¹, który jej współczesne autorstwo przypisywał prezydentowi Stanów Zjednoczonych Woodrowowi

waniu reżimu demokratycznego. J. Barthelemy, *Precis de droit constitutionnel*, Paris 1932 s. 52; *idem*, *Rewizja konstytucji francuskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1925, R. IX, z. 2, s. 410.

¹⁷ Również w projekcie *Podstawy Ładu Rzeczypospolitej Polskiej*, który złożył klub sejmowy „PSL „Wyzwolenie”, znajdujemy odwołanie do zasad regulujących stosunki międzynarodowe, jako czynnika kształtującego wewnętrzne kompetencje państwa i jego instytucji. *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, cz. I*, Warszawa 1920, s. 11–12, 37–38.

¹⁸ P. Fauchille, *Traite de droit international public*, t. I, Paris 1922, s. 407–410.

¹⁹ L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Lwów 1927, s. 121–133; J. Makowski, *Prawo międzynarodowe*, Lwów 1918, s. 220–224.

²⁰ L. Ehrlich, *op.cit.*, s. 128.

²¹ S. Estreicher, *Samostanowienie ludów*, Piotrków 1917, s. 3–4.

Wilsonowi. Stanisław Kóź w swojej pracy koncentrował się natomiast na koncepcjach przedstawionych przez XIX-wiecznego teoretyka Pasquale Manciniego, profesora uniwersytetu w Turynie²². W obydwu przypadkach podmiotem był naród, nie państwo, jako najwyższy związek społeczny, a powstanie państwa stanowiło wyraz zapanowania na danym terytorium woli, której źródło stanowił naród. Na zasadę suwerenności jako przeważającą nad wszelkimi prawami zasadniczymi państw wskazywał J. Makowski²³. Konsekwencją założenia, że to wola narodu stanowi o bycie państwa, była teza, że państwo jest bytem legitymizującym się poprzez sam fakt swego istnienia, który nie wymagał żadnego innego uzasadnienia dla swego istnienia²⁴.

W okresie międzywojennym określenia miejsca i roli zasad naczelnych państwa podjął się Konstanty Grzybowski. Punktem wyjścia dla ich klasyfikacji o charakterze generalnym była konstytucja kwietniowa, w odniesieniu do której precyzował pięć głównych funkcji zasad ustrojowych w systemie politycznym państwa. Po pierwsze, pełniły one, szczególnie w systemie demokratycznym, rolę polityczno-wychowawczą. Ich wyodrębnienie z całości norm konstytucji pozwalało na określenie specyficznego i niekwestionowanego katechizmu obywatelskiego. Po drugie, stanowiły poręczenie pewnych naturalnych swobód przysługujących jednostce poprzez określenie granic działalności państwowej. Po trzecie, w prawach zasadniczych mieściły się „gwarancje instytucjonalne”, które stanowiły granicę dla ustawodawstwa zwykłego stanowienia norm prawnych, które byłyby niezgodne z konstytucją. Po czwarte, prawa zasadnicze traktowane były jako wytyczne, reguły interpretacyjne dla działalności władz i organów państwowych. Zakres ich oddziaływania obejmował tak istniejące już ustawodawstwo, jak i stanowienie prawa. Obydwa te obszary miały podlegać ich regulacjom. Po piąte: „Prawa zasadnicze są to te zasadnicze normy ustroju, które stanowią o istocie

²² S. Kóź, *Zasada narodowości w prawie międzynarodowym*, Wilno 1932, s. 3–8.

²³ J. Makowski, *op.cit.*, s. 222. Podobnie Henryk Dembiński, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, wskazywał, że prawa zasadnicze państw stanowią nie tyle źródło określonych uprawnień państwa w stosunkach międzynarodowych, ile reguły interpretacyjne, które należałoby stosować w przypadku braku innych postanowień i norm. Państwa, korzystając ze swej suwerenności, którą rozumiał jako bezpośrednie podporządkowanie państwa normom prawa narodów na zasadzie równości, mają prawo do przyjmowania „dowolnego ustroju wewnętrznego i do układania swych wzajemnych stosunków”. H. Dembiński, *Prawa zasadnicze państwa w teorii prawa narodów*, „Przeгляд Prawa i Administracji im. Ernesta Tilla: rozprawy i zapiski literackie”, 1934, R. LIX, s. 116–117.

²⁴ W. Komarnicki, *Powstawanie państw ze stanowiska ogólnej nauki o państwie i prawa międzynarodowego*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, 1916, nr 49, s. 538–539.

ustroju, w którym mieści się polityczna decyzja *pouvoir constituant* i które stanowią wytyczne i podstawy działania dla wszystkich organów państwowych, nawet dla ustawodawcy zmieniającego poszczególne normy ustawy konstytucyjnej”. Zmiana więc tych norm wykraczała poza zmianę konstytucji i stanowiła faktyczną zmianę ustroju²⁵.

Powyższe klasyfikacje i rozróżnienia o charakterze generalnym były dość powszechnie recypowane przez polskich naukowców i polityków, tak w wymiarze filozoficznym, jak i normatywnym. Na potrzeby niniejszych rozważań posłużą one do konstrukcji głównej definicji, to jest pojęcia zasady ustroju państwowego. Terminem tym określane więc będzie, ugruntowany w praktyce politycznej danego państwa, zwyczaj lub umiejętność polityczna – często obydwie zjawiska występujące wspólnie, będący bądź to wyrazem działalności organów władzy, bądź aktywności politycznej całości społeczeństwa lub jego części uprawnionej do realizacji władzy. Jego utrwalony charakter stanowił pobudkę do stworzenia określonych norm prawa stanowionego²⁶ i w takim też kontekście zasady ustrojowe II Rzeczypospolitej będą definiowane i analizowane w dalszej części tekstu.

Zasady ustroju II Rzeczypospolitej. Klasyfikacje i ewolucja

Pierwsze lata niepodległej nie sprzyjały opracowaniu ścisłego kanonu pryncypiów, które mogłyby stanowić bezpośredni punkt odniesienia dla formułowanych rozwiązań ustrojowych. Pomimo wskazanych w pierwszej części tekstu opracowań o charakterze ogólnym z zakresu teorii państwa rodzima literatura z dziedziny prawa politycznego nie wypracowała w tym czasie odpowiedniego aparatu pojęciowego i metodologicznego w obrębie prawa konstytucyjnego. Całościowe konstrukcje przedstawiali nieliczni: Zygmunt Cybichowski, Władysław Leopold Jaworski i Wacław Komarnicki. Podkreślano wręcz, że Polska jako państwo nie miała wyraźnie określonej „fizjonomii” prawno-politycznej. Dlatego głównym punktem odniesienia dla podejmowanych analiz było poszukiwanie źródeł i inspiracji w tradycji filozoficzno-prawnej I Rzeczypospolitej, w myśl wskazania: „ażeby przyszła konstytucja polska była istotnie polską”²⁷.

²⁵ K. Grzybowski, *Zasady konstytucji kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I ustawy konstytucyjnej*, Kraków 1937, s. 5–10.

²⁶ E. Jarra, *Ogólna teoria prawa...*, s. 238–239.

²⁷ M. Rostworowski, *Wytyczne Konstytucji Polskiej (Odczyt wygłoszony w Krakowie 16 maja 1919)*, Kraków 1919, s. 13–14.

Początkowo koncentrowano się na analizie poszczególnych elementów tradycji Polski przedrozbiorowej, która była powszechnie recypowana do programów politycznych²⁸, ale jedynie jako wyraz kontynuacji idei państwa i fundamentalnych dla jego bytu zasad, przy jednoczesnej świadomości, że jego nowa forma musi być dostosowana do wymagań współczesności. Badania w tym zakresie ogłaszano najczęściej w formie popularnych broszur lub artykułów w prasie codziennej. Stanisław Kutrzeba jako podstawową cechę specyficzną ustroju Rzeczypospolitej określał ideę wolności politycznej, posuniętą jednak do ekstremum, w wyniku czego nastąpił upadek państwowości. Konsekwencją jej realizacji miało być wykształcenie się zwierzchnictwa narodu jako generalnej zasady publiczno-prawnej, usankcjonowanej w Konstytucji 3 maja. Ustawa rządowa określała również kierunki ewolucji ustroju politycznego, mające stanowić swoisty testament jej twórców. Stanisław Bukowiecki zdefiniował dwie główne tendencje – nakazy kategoryczne, wspólne dla całego obozu reformatorskiego w II połowie XVIII wieku. Pierwszym miała być demokratyzacja życia publicznego, której realizacją było rozszerzenie praw politycznych na mieszczaństwo. Drugim postulatem było wzmocnienie władzy królewskiej. Powyższe nakazy wyznaczały główne kierunki ewolucji ustroju politycznego II Rzeczypospolitej²⁹. Fakt, iż powyższe zasady stanowiły również podstawę większości ówczesnych konstytucji europejskich, pozwalał na wskazanie łączności polskiej i europejskiej tradycji ustrojowej, również w ujęciu kategorii właściwych dla prawa politycznego.

Podobnie jak we wskazanych w pierwszej części tekstu typologiach, również Z. Cybichowski, autor pierwszej nowoczesnej syntezy polskiego prawa państwowego, definiował ustrój poprzez zasadę podstawową, która określać miała pochodzenie wszelkiej władzy w państwie. Stąd też uznawał, że konstytutywną dla polskiego ustroju politycznego i jego republikańskiego charakteru była zasada zwierzchnictwa narodu, określana często mianem ludowładztwa lub ogólnie mianem zasady demokratycznej. Stać z nią miały w zgodności, w mniejszym lub większym stopniu, pozostałe:

²⁸ W. Sokół, *Legitymizacja systemu politycznego w Drugiej Rzeczypospolitej jako element bezpieczeństwa wewnętrznego państwa* [w:] *Sen o potęgę. Bezpieczeństwo – Suwerenność – Mocarstwo*. *Rzeczpospolita Polska 1918 – 1939*, red. E. Maj [i in.], Lublin 2014, s. 38–39.

²⁹ S. Kutrzeba, *Idea wolności w ustroju dawnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1930, s. 1-2; M. Rostworowski, *Budowa władzy rządowej i wykonawczej. (Odczyt wygłoszony w Krakowie d. 14 czerwca 1919)*, Kraków 1919, s. 13; W.L. Jaworski, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924, s. 15. Zob. M. Wojtacki, *Państwo i jego rola w świetle prac konstytucyjnych Sejmu polskiego w latach 1928–1935* [w:] *Metamorfozy społeczne*, red. J. Żarnowski, t. 8: *Państwo i społeczeństwo*, Warszawa 2014, s. 52.

- zasada podziału władz,
- zasada parlamentu dwuizbowego,
- zasada rządów parlamentarnych,
- zasada niezawisłości sądów,
- zasada praw człowieka i obywatela³⁰.

Nie można jednak nie zauważyć, że powyższy katalog, który nie miał charakteru zamkniętego, stanowił poszerzenie dobrze znanej polskiemu badaczowi klasyfikacji podstawowych dla modelu ustrojowego większości państw europejskich instytucji polityczno-prawnych, którą przedstawił pod koniec XIX wieku Adhemar Esmein. Zdaniem francuskiego prawnika, podstawowe zasady organizacji władzy państwowej zostały implementowane do kontynentalnego modelu ustrojowego z Anglii, gdzie przyjęły swoją najbardziej właściwą formę. Do instytucji tych zaliczał:

- rządy reprezentacyjne,
- system dwóch izb prawodawczych,
- odpowiedzialność ministrów,
- rządy parlamentarne lub gabinetowe³¹.

Wyrazem łączności z ówczesnie dominującą w Europie koncepcją państwa liberalnego była także doktryna konstytucji marcowej³². Podkreślał to w pierwszej nowoczesnej syntezie polskiego prawa państwowego Z. Cybichowski, który przedstawiając sześć głównych, wspólnych dla większości konstytucji europejskich zasad, wskazywał, że wszystkie one zostały przyjęte w ramach rozwiązań zawartych w pierwszej polskiej XX-wiecznej konstytucji³³. Powyższy katalog pryncypiów w bezpośredni sposób wpływał na charakter konstytucji. W. Komarnicki podkreślał, odnosząc się do struktury pierwszej polskiej XX-wiecznej ustawy zasadniczej, że jej wewnętrzny układ, ze względu na przyjęte hierarchiczne zestawienie organów państwa, stanowił odzwierciedlenie przyjętej przez ustawodawcę zasady podziału władz³⁴. Dlatego też uprawnienia omnipotentnego względem pozostałych organów władzy państwowej Sejmu, w szczególności zaś jego izby niższej, zostały wskazane w drugim, najdłuższym rozdziale konstytucji, zatytułowanym *Władza ustawodawcza*. Określono w nim w sposób zasadniczy granice działania władz pań-

³⁰ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag*, t. II, Warszawa 1930, s. 6–7.

³¹ A. Esmein, *op.cit.*, s. 61–63.

³² S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 69–72.

³³ Z. Cybichowski, *op.cit.*, s. 7–8.

³⁴ W. Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923, s. 20.

stwowych, zwłaszcza egzekutywy, które uległy limitacji w stosunku do uprawnień izby poselskiej. Formuła ta była następstwem supremacji i braku ograniczeń dla działań konstytuandy w latach 1919–1922, a następnie przeniesienia praktyki i uprawnień Sejmu Ustawodawczego na sejm „zwykły”. Za przyczynę takiego stanu rzeczy należy również uznać odrzucenie przez twórców konstytucji zasady równowagi władz, do której w swych programach w okresie prac nad konstytucją marcową odwoływali się głównie konserwatyści³⁵ i narodowa demokracja³⁶.

Zasadą generalną ustroju konstytucji marcowej była idea zwierzchnictwa narodowego, która w bezpośredni sposób wpływała na organizację władz³⁷ i która bezpośrednio korespondowała z republikańskim charakterem państwa polskiego akceptowanym przez wszystkie obozy polityczne z wyjątkiem komunistów. Nadrzędny charakter tej zasady ustrojowej podkreślali wszyscy komentatorzy konstytucji. Nie znaczy to jednak, że forma realizacji tej zasady przyjęta w konstytucji marcowej nie budziła wątpliwości. Usankcjonowany w art. 2 konstytucji marcowej model zasady zwierzchnictwa narodowego podlegał analizie w dwóch płaszczyznach: formalnej i politycznej. Stanisław Estreicher wskazywał, że po pierwsze, konstrukcja normy była niespójna, ponieważ ustawodawca przypisał poprzez wyrażenie „należy do” nieograniczone zwierzchnictwo zbiorowemu suwerenowi – narodowi, jednocześnie jego realizację powierzając organom władzy, zaprzeczając tym samym jednolitemu charakterowi zwierzchnictwa. Dlatego Stanisław Starzyński proponował, aby budząca wątpliwości część ust. 1 art. 2 brzmiała: „władza państwa w Rzeczypospolitej Polskiej pochodzi od narodu”³⁸.

³⁵ W. Mich, *Polscy konserwatyści* [w:] *Więcej niż niepodległość. Polska myśl polityczna 1918–1939*, red. J. Jachymek, W. Paruch, Lublin 2005, s. 32.

³⁶ E. Maj, *Narodowa demokracja* [w:] *Więcej niż niepodległość...*, s. 145.

³⁷ Zależnie od pojmowania suwerena programy te koncentrowały się na realizacji interesów bądź całego narodu, bądź poszczególnych jego części, grup społecznych, utożsamianych jednak w kategoriach reprezentanta całości. Omówienia dwóch głównych koncepcji wyrastających z zasady suwerenności ludu, charakterystycznych dla dwóch największych obozów politycznych u progu niepodległości, to jest obozu narodowego i ruchu ludowego, przekracza jednak teoretyczne ramy niniejszego tekstu. Podkreślić należy, że tak dla koncepcji nacjonalistycznego modelu państwa narodowego jak i dla koncepcji Polski Ludowej zasada ta miała konstytutywny charakter. R. Wapiński, *Narodowa Demokracja 1893–1939. Ze studiów nad dziejami myśli nacjonalistycznej*, Wrocław 1980, s. 213; J. Gmitruk, *Idea państwa w myśli programowej ruchu ludowego do 1947 r.* [w:] *Partie i ruchy chłopskie i ludowe w Europie wobec problemów współczesności. Państwo – forma, rola i zadania*, Warszawa 2014, s. 17–20.

³⁸ Szersze rozważania na temat genezy i realizacji zasady zwierzchnictwa narodowego w konstytucji marcowej przedstawiono w tekście: M. Wojtacki, *Zasada zwierzchnictwa*

Należy jednak podkreślić, że uchwalenie konstytucji marcowej w drodze kompromisu przyczyniło się do dość powszechnej krytyki części jej głównych założeń filozoficzno-prawnych, to jest suwerenności narodu, trójpodziału władzy i rządów zgromadzenia³⁹. Dyskusja, która rozpoczęła się niemalże z ogłoszeniem ustawy zasadniczej, trwała do połowy lat 30. i znalazła swój epilog w uchwalonej w 1935 roku konstytucji kwietniowej. Jedynie zasada republikańskiego charakteru państwa nie budziła poważniejszych kontrowersji⁴⁰. Monteskiuszowskiej zasadzie trójpodziału władzy zarzucano daleko idący anachronizm rozwiązań, co łączyć należy z negacją przez obóz pomajowy ideologicznej spuścizny rewolucji francuskiej oraz koncepcji państwa liberalnego opartego na indywidualizmie⁴¹.

W kontekście prac nad zmianą konstytucji, które z różnym natężeniem toczyły się od roku 1928 – choć pierwsze projekty zgłaszane również przez partie, które po roku 1926 stały w opozycji do władzy obozu piłsudczykowskiego, pojawiły się jeszcze przed przewrotem majowym – należy podnieść kwestie zbieżności programowej, która w większości analiz ustępuje miejsca sporom o charakterze personalnym wokół osoby marszałka Józefa Piłsudskiego. Zbieżność tę na poziomie głównych kierunków ewolucji ustroju zauważamy pomiędzy wnioskami zgłaszanymi w latach 1924–1931 przez Związek Ludowo-Narodowy, PSL „Piast”, Chrześcijańską Demokrację, a następnie przez piłsudczykowski Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem. Wspólnym elementem wszystkich prezentowanych projektów było wzmocnienie władzy wykonawczej, przy jednoczesnym osłabieniu parlamentu, które to koncepcje pojawiały się w środowiskach narodowych przed uchwaleniem kon-

nictwa narodowego w polskiej myśli polityczno-prawnej w dobie prac nad Konstytucją marcową, „Myśl polityczna. Political Thought”, 2021, nr 1, s. 29–49.

³⁹ Spory wokół niektórych z zasad konstytucji zaistniały już w okresie prac nad ustawą zasadniczą. Niechęć do wyborów powszechnych do Sejmu i Senatu akcentowała część obozu narodowego i konserwatyści, czego wyrazem był m.in. sposób delegacji przedstawicieli do Sejmu przez członków mniejszości narodowych oraz sposób wyboru Straży Praw w projekcie Stanisława Głabińskiego. Klasyczna dla polskiego ustroju zasada dwuizbowego parlamentu została wprowadzona do konstytucji dopiero jako efekt kompromisu, który zawarli wszyscy, ale który nie zadowalał żadnej ze stron politycznego sporu. *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej...*, s. 69–70; A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentarizmu polskiego do rok 1926*, Warszawa 1972, s. 236–241; R. Wapiński, *op.cit.*, s. 213–214, 218.

⁴⁰ S. Krukowski, *op.cit.*, s. 308; K. Kawalec, *Spadkobiercy niepokornych. Dzieje polskiej myśli politycznej 1918–1939*, Wrocław 2000, s. 49.

⁴¹ W.T. Kulesza, *Myśl polityczna Józefa Piłsudskiego (teoria i praktyka)*, „Przegląd Historyczny”, 1983, nr 1, s. 60; K. Kawalec, *op.cit.*, s. 177; W. Paruch, *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926–1939*, Lublin 2005, s. 218, 244–246.

stytucji⁴². Oczywiście zasięg tych zmian we wskazanym obszarze był różny, jednakże wspólny aksjomat, to jest silny rząd, rozumiany bądź poprzez osobę prezydenta, bądź przez kierującego gabinetem premiera, o niemal kanclerskich uprawnieniach (projekty formułowane przez grupę skupioną wokół Kazimierza Bartla) był zauważalny, między innymi w czasie prac komisji konstytucyjnej Sejmu II kadencji. Pierwszy wniosek o zmianę konstytucji w celu realizacji powyższej zasady został wniesiony do Sejmu na kilkanaście dni przed przewrotem dokonany przez J. Piłsudskiego. Pod koniec kwietnia 1926 roku propozycję zmiany art. 26 w kierunku nadania prezydentowi Rzeczypospolitej prawa do rozwiązywania obu izb zgłosiły wspólnie cztery kluby Sejmu I kadencji – ZLN, Chadecja, PSL „Piast” i Narodowa Partia Robotnicza⁴³. W Sejmie III kadencji procedowany był jedynie projekt BBWR. Pozostałe partie polityczne nie przedstawiały w trakcie dyskusji sejmowej zmian, które byłyby sprzeczne z wcześniej formułowanymi koncepcjami ustrojowymi.

Uchwalenie w roku 1935 nowej konstytucji ugruntowało w wymiarze normatywnym piłsudczykowską doktrynę polityczną, realizowaną w praktyce od roku 1926, oraz wprowadzało nowy katalog zasad. Zostały one określone w pierwszym rozdziale nowej konstytucji, przedstawionym przez komisję konstytucyjną Sejmu III kadencji (1930–1935) w formule *Tez Konstytucyjnych*, który nosił podtytuł *Zasady ogólne*. Z rozdziału tego w ostatecznej redakcji ustawy zasadniczej zrezygnowano. Pomimo to w literaturze przedmiotu utrzymało się traktowanie pierwszych dziesięciu artykułów konstytucji kwietniowej, ze względu na fakt, iż przeważają w tym rozdziale deklaracje o charakterze moralnym i etycznym, jako dekalogu politycznego, który stanowił zespół dyrektyw interpretacyjnych dla norm szczegółowych⁴⁴. Dlatego w wypowiedziach piłsudczyków nowa ustawa zasadnicza określana była mianem swoistej

⁴² Na zbieżność programową w zakresie wzmocnienia władzy wykonawczej wskazuje m.in. Roman Wapiński. R. Wapiński, *Świadomość polityczna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Łódź 1989, s. 312. Szerzej o projektach zmian ustrojowych pisał także Andrzej Ajnenkiel. A. Ajnenkiel, *op.cit.*, s. 275–281; R. Wapiński, *Narodowa demokracja...*, s. 227, 236–238.

⁴³ W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy”, 2006, nr 4, s. 23.

⁴⁴ S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński”, 1936, R. VIII, s. 7; K. Grzybowski, *op.cit.*, s. 5. Bohdan Podoski wskazywał, odnosząc się do artykułów 1, 2, 3 i 8 konstytucji kwietniowej na kształtujące ją główne zasady (wartości): państwo jako dobro wspólne wszystkich obywateli; zasada solidaryzmu (współdziałania obywateli z państwem); zasada elitaryzmu; zasada jednolitej i niepodzielnej władzy. Specjalnie chronioną wartością miała być również praca. B. Podoski, *Prace nad konstytucją kwietniową*, „Niepodległość”, 1979, t. 12, s. 189–190.

„ewangelii życia zbiorowego”. Powszechnie było konfrontowanie filozofii konstytucji kwietniowej, określonej w jej pierwszym rozdziale, z *Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela*, którą miała na gruncie polskim zastąpić⁴⁵.

Tytuł rozdziału pierwszego *Rzeczpospolita Polska* wskazuje na utrzymanie tradycyjnego dla państwa polskiego modelu rządów republikańskich i reprezentacyjnych, który ze swej natury powinny opierać się na bezpośrednim lub pośrednim udziale obywateli w delegacji swych przedstawicieli oraz odpowiedzialności politycznej i prawnej władzy wynikającej z procesu legitymizacji. Wydaje się, że utrzymanie republikańskiej formy państwa przy jednoczesnym odejściu od zasady zwierzchnictwa narodowego było odzwierciedleniem kompromisu, którego poszukiwali twórcy ustawy zasadniczej, według którego źródłem władzy państwowej nie mógł być parlament, zarazem jednak władza powinna utrzymywać stałą łączność ze społeczeństwem i jego politycznym przedstawicielstwem⁴⁶. Wyrazem nowej formuły była limitacja wolności i obowiązków obywatelskich, których realizacja, przede wszystkim w zakresie praw wyborczych, uzależniona została od wypełniania przez jednostki obowiązków względem państwa.

W poszczególnych częściach rozdziału wstępnego zawarto nowe podstawy organizacji państwowej. W artykule pierwszym ujęte zostały: zasada solidaryzmu oraz zasada ciągłości państwa polskiego, które poprzez pominięcie w konstytucji katalogu praw i obowiązków obywatelskich, definiowały relacje pomiędzy obywatelem a państwem w duchu uniwersalistycznym, poprzez supremację interesów zbiorowych nad indywidualnymi⁴⁷. Uległy one rozwinięciu w artykułach od czwartego do dziesiątego, określając podstawy nowej organizacji społeczeństwa jako „państwa społecznego” opartego na syntezie wolności i powinności obywatela względem odpartyjnionego zrzeszenia społecznego⁴⁸. W artykułach drugim i trzecim określone zostały natomiast podstawy generalnej dla całej piłsudczykowskiej konstrukcji ustroju politycznego zasady, to jest jednolitej władzy państwowej. Wyrażała się ona w koncentracji władzy o niepodzielnym charakterze w rękach nadrzędnego względem

⁴⁵ Adam Piasecki podkreślał, że całość systemu aksjologicznego konstytucji kwietniowej była najbliższa doktrynie katolickiej. A. Piasecki, *Zasady nowej konstytucji*, Kraków 1934, s. 17.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 9–11.

⁴⁷ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 391.

⁴⁸ W. Makowski, *Państwo społeczne*, Warszawa 1936. Szerzej o koncepcji państwa społecznego pisał Waldemar Paruch. W. Paruch, *op.cit.*, s. 219–221.

pozostałych organów państwa prezydenta⁴⁹. Pozwalało to na zerwanie z anachronicznymi, zdaniem ówczesnych, koncepcjami trójpodziału władzy i umowy społecznej oraz przejście od legitymizacji opartej na zasadzie suwerenności narodu do władzy, której źródło tkwiło w personalnym autorytecie głowy państwa, który z tego tytułu czerpał zwierzchnictwo nad podporządkowanymi jego władzy organami państwa⁵⁰. Skutkować to miało, jak wskazywał Wacław Makowski, przełamaniem bierności państwa, która w ocenie jednego z twórców konstytucji kwietniowej wynikała z realizacji zasad podziału i równowagi władz. Ustanowienie nadrzędnego zwierzchnictwa miało nadać systemowi politycznemu odpowiednią sprężystość i cel realizacji zadań właściwych zrzeczeniu społecznemu⁵¹.

W kontekście wybuchu II wojny światowej należy zwrócić uwagę na trwałość konstrukcji konstytucji kwietniowej opartej na zasadzie ciągłości państwa. Rozwiązania wprowadzone na podstawie tej zasady pozwoliły na odtworzenie i funkcjonowanie konstytucyjnych organów władzy na emigracji i ich przetrwanie do transformacji ustrojowej w roku 1989, w ramach tzw. doktryny legalizmu polskiego. Podstawą było utrzymanie funkcjonowania państwa w dwóch obszarach – historyczno-prawnym i formalno-prawnym na fundamencie nieprzerwanej woli i tradycji narodowej, która stanowiła podstawę władzy realizowanej przez rząd na emigracji w ramach obowiązującej konstytucji⁵².

Zakończenie

Katalog zasad ustrojowych, na których zbudowany został ustrój II Rzeczypospolitej, miał charakter mieszany. Z jednej strony, twórcy konstytucji marcowej odwoływali się do bogatej tradycji I Rzeczypospo-

⁴⁹ Koncepcja ta pojawia się wcześniej w pracy Stanisława Starzyńskiego, poświęconej analizie konstytucji marcowej. S. Starzyński, *Kilka uwag o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1921, nr 1, s. 413–414.

⁵⁰ A. Piasecki genezę jednolitej władzy państwowej wywodził z praw naturalnych, odwołując się przy tym do listu pasterskiego kardynała Augusta Hlonda z 23 kwietnia 1932 roku: „Zatem i państwo i władza jego wywodzą się nie z jakiegoś przygodnego wydarzenia dziejowego, ani z dobrowolnej umowy ludzkiej, lecz z prawa przyrodzonego”. A. Piasecki, *op.cit.*, s. 17.

⁵¹ *Zasady nowej konstytucji. Odczyt prof. Wacława Makowskiego wicemarszałka Sejmu R.P. wygłoszony w Katowicach w dn. 11 lutego 1934*, [s.n.], s. 18–20.

⁵² J.A. Gawenda, *Legalizm polski w świetle prawa publicznego*, Londyn 1959, s. 17–19, 26–27, 88–99.

litej, czego wyrazem była deklaracja zawarta w preambule, z drugiej zaś, przyjęto rozwiązania charakterystyczne dla konstytucjonalizmu zachodnioeuropejskiego, głównie francuskiego, poprzez uznanie wspólnego katalogu zasad polityczno-prawnych. Kryzys, jaki wywołała bezpośrednia recepcja rozwiązań ustrojowych z konstytucji III republiki, doprowadził do zamachu stanu, którego autorzy jako jeden z głównych celów nowej władzy wskazywali reformę konstytucyjną. Zmiana ustrojowa w okresie II Rzeczypospolitej, w następstwie wydarzeń z maja 1926 roku, wyrażała się w przejściu od zasady zwierzchnictwa narodowego do zasady jednolitej władzy państwowej. W wymiarze historycznym uzasadnienie stanowiła realizacja charakterystycznego dla polskiej tradycji postulatu wzmocnienia władzy państwowej i stworzenia silnego rządu. W wymiarze materialnym znalazła ona odzwierciedlenie w uprawnieniach głowy państwa, wyposażonej w niemal nieograniczone prerogatywy.

Czynnikiem, który miał niebagatelny wpływ na przyjęcie nowej zasady generalnej państwa, było dążenie do stworzenia systemu politycznego o charakterze swoistym. W związku z tym odrzucono zasady, na których zbudowane były dwa skrajne – względem doktryny konstytucji kwietniowej – systemy: liberalny i totalitarny. System „nowego państwa” odrzucał prymat interesów jednostki, które miały być realizowane w ramach doktryny solidaryzmu, równocześnie nie akceptując elementów totalizmu, czego wyrazem było utrzymanie, z pewnymi odstępstwami, przede wszystkim w zakresie praw wyborczych, wyrastającego z konstytucji marcowej katalogu praw i wolności obywatelskich i systemu republikańskiego.

Bibliografia

- Ajnenkiel A., *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972.
Barthélemy J., *Precis de droit constitutionnel*, Paris 1932.
Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag*, t. II, Warszawa 1930.
Dembiński H., *Prawa zasadnicze państwa w teorii prawa narodów*, „Przegląd Prawa i Administracji im. Ernesta Tilla: rozprawy i zapiski literackie”, 1934, R. LIX.
Dicey A.V., *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1907.
Dubanowicz E., *Rewizja konstytucji*, Poznań 1926.
Duguit L., *The State and Law*, „Harvard Law Review”, 1917, vol. XXXI, nr 1.
Duguit L., *Traite de droit constitutionnel*, t. I, Paris 1927.
Ehrlich L., *Prawo narodów*, Lwów 1927.
Esmein A., *Zasady prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1904.
Estreicher S., *Samostanowienie ludów*, Piotrków 1917.
Estreicher S., *Zasada zwierzchnictwa narodowego [w:] Nasza konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12 do 25 maja 1921 r.*, Kraków 1922.

- Fauchille P., *Traite de droit international public*, t. I, Paris 1922.
- Gmitruk J., *Idea państwa w myśli programowej ruchu ludowego do 1947 r.* [w:] *Partie i ruchy chłopskie i ludowe w Europie wobec problemów współczesności. Państwo – forma, rola i zadania*, Warszawa 2014.
- Grzybowski K., *Zasady konstytucji kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I ustawy konstytucyjnej*, Kraków 1937.
- Harriou M., *Precis elementaire de droit constitutionnel*, Paris 1930.
- Hausner R., *Zmiana konstytucji a usprawnienie administracji*, Warszawa 1931.
- Jarra E., *Historia polskiej filozofii politycznej*, Londyn 1968.
- Jarra E., *Ogólna teoria prawa*, Warszawa 1922.
- Jaworski W.L., *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924.
- Kawalec S., *Spadkobiercy niepokornych. Dzieje polskiej myśli politycznej 1918–1939*, Wrocław 2000.
- Kelly J.M., *Historia zachodniej teorii prawa*, Kraków 2006.
- Komarnicki W., *Powstawanie państw ze stanowiska ogólnej nauki o państwie i prawa międzynarodowego*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, 1916, nr 49.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Komarnicki W., *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923.
- Kódź S., *Zasada narodowości w prawie międzynarodowym*, Wilno 1932.
- Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- Kulesza W.T., *Myśl polityczna Józefa Piłsudskiego (teoria i praktyka)*, „Przegląd Historyczny”, 1983, nr 1.
- Kulesza W.T., *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy”, 2006, nr 4.
- Kutrzeba S., *Idea wolności w ustroju dawnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1930.
- Loughin M., *Foundations of public law*, Oxford 2010.
- Loughin M., *Fundamental Law* [w:] *The Political Dimension of Constitutional Law*, Switzerland 2020.
- Madeja A., *Komparatystyka konstytucyjnoprawna. Antecedencje, ewolucja i przewidywane kierunki rozwoju*, „Studia Iuridica Toruniensia”, 2010, t. VI.
- Maj E., *Narodowa demokracja* [w:] *Więcej niż niepodległość. Polska myśl polityczna 1918–1939*, red. J. Jachymek, W. Paruch, Lublin 2005.
- Maj P., Paruch W., *Pojęcie „system polityczny w badaniach politologicznych w Polsce – aspekty i kontrowersje definicyjne*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2008, nr 5.
- Mich W., *Polscy konserwatyści* [w:] *Więcej niż niepodległość. Polska myśl polityczna 1918–1939*, red. J. Jachymek, W. Paruch, Lublin 2005.
- Makowski J., *Prawo międzynarodowe*, Lwów 1918.
- Makowski W., *Państwo społeczne*, Warszawa 1936.
- Mohl von R., *Encyklopedia umiejętności politycznych*, t. I-II, Warszawa 1864– 865.
- Paruch W., *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926–1939*, Lublin 2005.
- Piasecki A., *Zasady nowej konstytucji*, Kraków 1934.
- Podoski B., *Prace nad konstytucją kwietniową*, „Niepodległość”, 1979, t. 12.
- Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, cz. I, Warszawa 1920.
- Rostworowski M., *Budowa władzy rządowej i wykonawczej. (Odczyt wygłoszony w Krakowie d. 14 czerwca 1919)*, Kraków 1919.
- Rostworowski M., *Wytyczne Konstytucji Polskiej (Odczyt wygłoszony w Krakowie 16 maja 1919)*, Kraków 1919.
- Skrzydło W., *Problem recepcji zasad ustrojowych na przykładzie Francji i Polski międzywojennej* [w:] *Polska w Europie. Studia historyczne*, red. H. Zins, Lublin 1968.

- Smyk G., *Próby zdefiniowania pojęć „administracja” i „prawo administracyjne” w piśmiennictwie prawno-administracyjnym przełomu XIX i XX w.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, 2019, Sectio G, vol. LXVI, nr 1.
- Sokół W., *Legitymizacja systemu politycznego w Drugiej Rzeczypospolitej jako element bezpieczeństwa wewnętrznego państwa* [w:] *Sen o potęgę. Bezpieczeństwo – Suwerenność – Mocarstwo. Rzeczpospolita Polska 1918–1939*, red. E. Maj [i in.], Lublin 2014.
- Starzyński S., *Analiza konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński”, 1936, R. VIII.
- Wapiński R., *Narodowa Demokracja 1893–1939. Ze studiów nad dziejami myśli nacjonalistycznej*, Wrocław 1980.
- Wapiński R., *Świadomość polityczna w Drugiej Rzeczypospolitej*, Łódź 1989.
- Witkowski Z., *Zakres recepcji konstytucjonalizmu francuskiego III Republiki w konstytucji marcowej (Art. 25, 26, 39–53)*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo”, 1985, z. XXIV.
- Wojtacki M., *Państwo i jego rola w świetle prac konstytucyjnych Sejmu polskiego w latach 1928–1935* [w:] *Metamorfozy społeczne*, red. J. Żarnowski, t. 8: *Państwo i społeczeństwo*, Warszawa 2014.
- Wojtacki M., *Zasada zwierzchnictwa narodowego w polskiej myśli polityczno-prawnej w dobie prac nad Konstytucją marcową*, „Myśl Polityczna. Political Thought”, 2021, nr 1.
- Zasady nowej konstytucji. Odczyt prof. Wacława Makowskiego wicemarszałka Sejmu R.P. wygłoszony w Katowicach w dn. 11 lutego 1934*, [s.n.].

Constitutional Principles and Fundamental Rights of the States in Polish Political and Legal Thought in the Era of the Second Polish Republic

Abstract

The aim of the article was to describe the political evolution of the Second Republic in the context of the changes in the system of constitutional principles that occurred during the work on the amendment of the March Constitution after 1926. For this purpose, the text was divided into two parts. The first presents the genesis and typology of the constitutional principles of the Polish state developed at the threshold of independence and also discusses the classification of the fundamental laws of states and their reception in Polish political and legal thought in the first half of the 20th century. The second part of the text presents the main directions of the evolution of political system change in the interwar period.

Keywords: constitutionalism, constitutional axiology, constitutional history, political thought, political system

Robert Zapart*

KOŚCIOŁY ORAZ ZWIĄZKI WYZNANIOWE WOBEC WYZWAŃ I ZAGROŻEŃ DLA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA – PROBLEMY BADAWCZE

Streszczenie

Ewolucja różnego rodzaju zagrożeń niesprzyjających podmiotowości państwa oraz postępujący wzrost współzależności międzynarodowej nie pozwalają mu na samodzielne zabezpieczenie się przed szeregiem destabilizujących czynników. Prowadzi to w następstwie do negatywnego zweryfikowania przekonania o jego samowystarczalności i uważniejszego spojrzenia na możliwe do wykorzystania zasoby obecnych w tej części sfery publicznej podmiotów pozarządowych. Z powodu wspomnianych przesłanek państwo musi zatem przywiązywać szczególne znaczenie do kooperatywnej współpracy z posiadającymi odmienne od niego instrumentarium, organizacjami pozarządowymi, wśród których poważną rolę pełnią, uzupełniając jego deficyty w zakresie bezpieczeństwa, kościoły i związki wyznaniowe. Przedmiotem rozważań było zaprezentowanie podstaw metodologii pozwalającej na określenie ich użyteczności w tym obszarze, a towarzyszyło im pytanie o zakres i możliwość jej zastosowania przy ewentualnym wyborze najlepszych z nich pod kątem wsparcia eliminacji określonych zagrożeń. Według stawianej przez autora tezy, pomocne mogą być koncepcje badawcze związane z naukami o zarządzaniu, które pozwalają swoimi procedurami efektywnie wesprzeć nauki o bezpieczeństwie w stworzeniu, opartej na zweryfikowalnych empirycznych parametrach, analizie i ocenie tytułowych podmiotów pod kątem ich przydatności dla systemu bezpieczeństwa narodowego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, kościoły, metodologia badań, państwo, podmioty pozarządowe, utylitaryzm, związki wyznaniowe

Wstęp

Pojęcie bezpieczeństwa bywa definiowane w różnoraki sposób, przy czym najczęściej jako wolność od zagrożeń stwarzających ryzyko dla przetrwania jednostki lub państwa. W szerszej perspektywie naukowej może to być ukierunkowane działanie na stworzenie warunków zapew-

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: rzapart@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-3590-1189.

niających niezakłóconą realizację interesów danego podmiotu w konkretnych warunkach otoczenia poprzez wykorzystanie szans, podejmowanie wyzwań, redukcja możliwości ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla jego potrzeb¹. Jest to zatem stan nieustannie zmieniający się pod kątem odczuwalnych potrzeb i niedostatków wynikających z ich hierarchicznego rozmieszczenia w świadomości społecznej. Z perspektywy państwa towarzyszy temu szereg dodatkowych elementów, wśród których wyróżniamy: biologiczne możliwości przeżycia obywateli, integralność terytorialną, niezależność polityczną, swobodę międzynarodowego działania, ochronę własności, itp. Z tego też powodu jest to szerszy proces budowania stanu bezpieczeństwa wspólnoty mający na celu uzyskanie, za pomocą dostępnych sił i środków, odpowiedniego poziomu jej zorganizowania się pod kątem eliminacji różnego rodzaju zagrożeń. Ulega on wielu korektom związanym na przykład z rewolucją naukowo-techniczną, rosnącą współzależnością międzynarodową, problemami polityczno-społecznymi, wzrostem znaczenia podmiotów pozarządowych. W tym miejscu należy również wspomnieć o indywidualizujących poziom bezpieczeństwa państwa czynnikach: geograficznych (wielkość, położenie, charakterystyka terenu, klimat), ekonomicznych (wielkość zasobów, poziom rozwoju gospodarczego), ustrojowych (forma rządów, efektywność i zakres legitymizacji władzy), demograficznych (liczba oraz struktura ludności), historycznych (tradycja narodowa, doświadczenie z relacji wewnętrznych i zewnętrznych), psychologiczno-socjologicznych (stan świadomości obywateli i ich oceny otoczenia oraz poziom wewnętrznych podziałów), militarnych (liczebność i nowoczesność armii, poziom wydatków na zbrojenia), itp.²

Kolejnym założeniem metodologicznym jest istniejąca złożoność i wzajemna zależność czynników zagrażających państwu determinująca konieczność szerokiego spojrzenia na problem badawczy z wielu punktów widzenia, w tym: prakseologicznego, prawnego, społecznego, ekonomicznego. Nie można również pominąć kilku związanych z nim kryteriów: czasu (krótko-, średnio-, długofalowe), sposobu umacniania bezpieczeństwa (działania jednostronne, multilateralizm), przedmiotowego (powiązane środki polityczne, prawne, ekonomiczne, wojskowe, kulturowe)³. Każda z powyższych uwag jest poważnym wyzwaniem dla rozważań naukowych, a będąc

¹ A. Żebrowski, R. Żmigrodzki, *Informacja jednym z elementów bezpieczeństwa państwa – wybrane aspekty*, Kraków–Warszawa 2017, s. 29.

² K.A. Wojtaszczyk, *Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć* [w:] *Bezpieczeństwo państwa – wybrane problemy*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009, s. 13.

³ P. Sienkiewicz, *Metodologia badań nad bezpieczeństwem* [w:] *Metody badań nad bezpieczeństwem i obronnością*, red. P. Sienkiewicz, Warszawa 2010, s. 29–34, 107–126.

uwzględniana, wnosi konstruktywny wkład w proces poznawczy, by przykładowo wspomnieć o możliwości badania warunków, kosztów, form efektywnego działania całego systemu bezpieczeństwa lub jego składowych⁴. Dla uzyskania wiarygodnej i kompleksowej oceny obiektu dociekań nie powinien on pozostawać zakładnikiem metodologii wyłącznie jednej z dziedzin naukowych, by wspomnieć w tym miejscu o z pewnością wiodących dla poruszanej problematyki naukach społecznych, a głównie naukach o bezpieczeństwie. Z perspektywy jej kompletności i wiarygodności należałoby dodatkowo uwzględnić dorobek nauk humanistycznych oraz innych pożądaných w procesie poznawczym dziedzin i dyscyplin naukowych. Prowadzone badania powinny zatem wykorzystywać modele, strategie, metody i techniki badawcze, a także doświadczenia wielu instytucji zajmujących się powiązаныmi z bezpieczeństwem aspektami życia społecznego. Muszą one jednak wykazywać przyczynowo-skutkowy związek w kontekście przyczyn i reakcji wobec występujących zagrożeń.

Przedmiotem poniższych rozważań będzie zaprezentowanie podstaw metodologii pozwalającej na określenie użyteczności tytułowych podmiotów pozarządowych dla systemu bezpieczeństwa państwa. Towarzyszyć im będzie pytanie o zakres i możliwość jej zastosowania przy ewentualnym wyborze najlepszych z nich pod kątem wsparcia eliminacji określonych zagrożeń. W świetle stawianej przez autora tezy pomocne mogą być metody i techniki związane z naukami o zarządzaniu, które pozwalają swoimi procedurami efektywnie wesprzeć nauki o bezpieczeństwie w wyselekcjonowanych segmentach badawczych. Literatura przedmiotu będzie obejmować wybrane prace teoretyków i praktyków, głównie z wymienionych dyscyplin naukowych, aczkolwiek dla zobrazowania określonych zjawisk zostaną również wykorzystane inne, niezwiązane z nimi publikacje.

Miejsce podmiotów pozarządowych w systemie bezpieczeństwa państwa

Ewolucja różnego rodzaju niesprzyjających podmiotowości państwa zagrożeń oraz postępujący wzrost współzależności międzynarodowej nie pozwalają mu na samodzielne zabezpieczenie się przed szeregiem destabilizujących czynników. Prowadzi to w następstwie do negatywnego zweryfikowania przekonania o jego samowystarczalności i uważniejszego spojrzenia na możliwe do wykorzystania zasoby obecnych w tej czę-

⁴ B. Kuc, Z. Ściborek, *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Toruń 2018, s. 120–124.

ści sfery publicznej podmiotów pozarządowych, których źródeł aktywności można doszukać się w bardzo odległej przeszłości. Przybierała ona początkowo postać bezinteresownej aktywności jednostek lub ich grup na rzecz innych potrzebujących wsparcia w małych ojczyznach. Przez wieki aktywnością w tym względzie wyróżniały się, działające samodzielnie lub na zlecenie państwa, kościoły i związki wyznaniowe. Z czasem dołączyły do nich inne podmioty, urynkawiając i prywatyzując szereg usług publicznych⁵. Ich zaletą było lepsze rozeznanie społecznych potrzeb, a także szybkość i efektywność reakcji samoorganizujących się jednostek, które swoją zespołową aktywnością uzupełniały ujawniające się w państwie deficyty⁶. Ten cywilizacyjny dorobek uwzględniono w fundamentach promowanego przez zachodnią cywilizację demokratycznego państwa prawnego, w których określono miejsce i rolę docenionych za swoją aktywność organizacji pozarządowych. Współcześnie mogą być one nie tylko wykonawcami, ale również inicjatorami realizowanych wspólnie z nim zadań, o ile poruszają się w dopuszczonych ramach współpracy. Niejednokrotnie pozwala to państwu wyręczać się nimi w wielu trudnych lub nieosiągalnych dla niego z różnych powodów powinnościach, o ile gwarantują one ich właściwe wykonanie. Posiadane przez nie instrumentarium łączymy współcześnie z niematerialnym oraz materialnym kapitałem ulokowanym w międzypodmiotowych zobowiązaniach, którego komponenty są trudne do bezpośredniego uchwycenia, ale są wśród nich z pewnością: kultura obywatelska, tworzenie sieci relacji, wzajemne zaufanie, a także zaangażowanie i zdolność do zbiorowego działania⁷.

Podmiotom *non-profit* towarzyszy system powiązanych z zaobserwowanymi potrzebami reakcji pozwalający im na adekwatną korektę pożądanej społecznie aktywności oraz nabywanie związanych z nimi nowych kompetencji. Jest to proces ich „uczenia się” obejmujący stworzenie odpowiednich ram koncepcyjnych, opracowanie planu ich wdrożenia, poszukiwanie mierników efektywności, wprowadzenie zamian

⁵ M.H. Kurlito, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008, s. 15–37; L. Hofreiter, *Wstęp do studiów bezpieczeństwa*, Kraków 2012, s. 50–59.

⁶ A. Skrabacz, *Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym Polski*, Warszawa 2006, s. 64.

⁷ K. Górską-Rożęj, *Kapitał społeczny a budowanie odporności na zagrożenia w społecznościach lokalnych* [w:] *Globalne i lokalne perspektywy bezpieczeństwa państwa*, red. J. Maciejewski, M. Zawartka, S. Fiodorów, Wrocław 2018, s. 102–103; M. Rymśa, A. Hryniewiecka, P. Derwich, *Zasada pomocniczości państwa w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* [w:] *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymśa, Warszawa 2004, s. 178.

oraz ocenę wyników działań⁸. Włączenie organizacji pozarządowych w fundamenty szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa dopuszczają konwencje międzynarodowe i porozumienia międzypaństwowe, dostrzegając we współpracy z nimi realizację zasady powszechności obrony oraz wskazując na posiadany przez nie potencjał, by wspomnieć o:

- możliwości tworzenia norm zachowań społecznych;
- operacyjności w zakresie świadczenia własnymi siłami i środkami różnych usług, w tym mediacji i pośrednictwa w rozwiązywaniu konfliktów;
- oddziaływaniu na opinię publiczną w istotnych dla egzystencji ludzkości przestrzeniach wspólnego lub regionalnego bezpieczeństwa;
- monitorowaniu potrzeb społecznych w zakresie bezpieczeństwa i przekazywaniu ich odpowiednim organom cywilnym i wojskowym;
- budowie zaangażowania wszystkich obywateli do realizacji powszechnego obowiązku obrony kraju;
- wspieraniu sił zbrojnych, służb oraz organów administracji rządowej i samorządowej w czasie kryzysów oraz wojny;
- kontrolowaniu podejmowanych przez państwa działań na rzecz bezpieczeństwa i nagłaśnianiu tych niezgodnych z prawem lub wolą społeczeństwa;
- prowadzeniu działalności edukacyjnej podtrzymującej tożsamość narodową i zobowiązania obywatelskie;
- przygotowywaniu pomocniczych dla państwa w obszarze bezpieczeństwa analiz, konsultowaniu projektów w tym zakresie, a także realizacji tych ostatnich w sytuacjach tego wymagających⁹.

Większość państw indywidualizuje podejście do współpracy z organizacjami pozarządowymi w sferze bezpieczeństwa, co jest pochodną zagrożeń oraz własnych zdolności do ich eliminowania. Najczęściej pełnią one funkcje tzw. społecznych ogniw obronnych, którym zleca się wykonywanie określonych czynności na rzecz podsystemu niemilitarnego, a w przypadku braku stosownych unormowań, popiera służącą bezpieczeństwu państwa aktywność¹⁰. Ich publiczną obecność w tych przestrzeniach precyzują zapisy najważniejszych dla państw dokumentów.

⁸ M. Cieślarczyk, A. Filipek, *Systemy bezpieczeństwa jako „organizacje uczące się”* [w:] *Od sztuki wojennej do bezpieczeństwa narodowego. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin prof. dr. hab. Jacka Pawłowskiego*, Warszawa 2017, s. 40–43.

⁹ I. Ciosek, K. Kołodziejczyk, *Psychologia społeczna*, Wrocław 2008, s. 80–81; A. Skrabacz, *op.cit.*, s. 246.

¹⁰ M. Bujek, *Organizacja systemu obronnego RP w obliczu współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa militarnego* [w:] *W trosce o bezpieczne jutro. Reminiscencje i zamierzenia*, red. A. Bolewski, J. Farysej, Poznań 2018, s. 21–22.

W przypadku Polski należy wspomnieć o Konstytucji RP, w której podkreśla się konieczność współpracy z podmiotami pozarządowym dla „dobra człowieka i dobra wspólnego”¹¹, a także, bazującej na jej fundamentach Strategii Bezpieczeństwa RP, gdzie wskazuje się na ich udział w tworzeniu systemu obrony powszechnej poprzez między innymi budowanie wraz z nimi zrozumienia dla rozwoju odporności i zdolności obronnych kraju oraz udział w kompleksowym zabezpieczeniu jego odporności na zagrożenia niemilitarne i militarne¹².

Napięcia pomiędzy *profanum* a *sacrum*

Kościoły i związki wyznaniowe, docierając do laicyzującego się społeczeństwa z ważnym publicznie metaprzekazem promującym dobro wspólne, starają się budzić jego zainteresowanie sprawami publicznymi, mediują pomiędzy stronami sporów i mobilizują je do wspólnych działań, zabierają głos w istotnych, a niekoniecznie religijnych kwestiach, docierają do szerokiego audytorium (także spoza swoich członków), jak również niejednokrotnie wychodzą z propozycją innego porządku świata, który może stanowić dla wielu interesującą alternatywę. Czasami bywają głosem „krytycznego sumienia” dla rządzących elit¹³. Osiągnięty status pozwala prowadzić im szeroką działalność publiczną, która może być normatywnie i finansowo wspierana przez państwo, jeżeli skutecznie uzupełnia jego deficyty. Niejednokrotnie narażają się one przy tym na krytykę i ograniczenia, które są pochodną bieżącej sytuacji politycznej¹⁴. Granicę aktywności wspomnianych „publicznych aktorów” w „niepublicznych rolach” stanowi, z jednej strony, konieczność zachowania przez nie tożsamości religijnej, natomiast z drugiej, pożytek z ich funkcjonalnego i oczekiwanego społecznie wkładu w życie publiczne. Niejednokrotnie barierę w pozyskaniu przez państwo zasobów kościołów

¹¹ Art. 25 Konstytucji RP (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

¹² *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020, s. 15.

¹³ P. Fiala, *Laboratorium sekularyzacji. Kościół i religia w społeczeństwie niere-religijnym*, Kraków 2016, s. 23–24; R. Zapart, *The Catholic Church and the threats and challenges to Poland's security in the 20th and 21st centuries: selected methodological issues* [w:] *The Church in the Face of Crises and Challenges over the Centuries. Selected Issues from the History of the Church*, red. M. Nabożny, M. Wysocki, Göttingen 2023, s. 138–139; S. Sowiński, *Kościół w przestrzeni publicznej. Aktor czy rola?* [w:] *Politologia religii*, red. M. Marczevska-Rytko, D. Maj, Lublin 2018, s. 43–46.

¹⁴ R. Zapart, *Polityka, wojsko i religia w II Rzeczypospolitej. Kościół katolicki wobec zagrożenia bezpieczeństwa państwa w latach 30. XX wieku* [w:] *W trosce o bezpieczne jutro. Reminiscencje i zamierzenia*, red. A. Kurkiewicz, J. Farysej, Poznań 2017, s. 394–395.

i związków wyznaniowych stanowi ich odmienny stosunek do jego zasad i działań. W przypadku nadmiernej rozbieżności aksjologicznej trudno doszukiwać się pożądanej przez nie użyteczności, aczkolwiek można zaobserwować wyjątki w tym zakresie będące następstwem określonej bliskości ideowej lub związanej z nagłymi potrzebami państwa. Czasami też uzyskane od tego ostatniego świadczenie jest rekompensatą za udzielone wcześniej wsparcie w rozwiązywaniu jego wewnętrznych problemów. Państwo-beneficjent niechętnie będzie przyznawało, że świadomie pozostawia kościołom i związkom wyznaniowym niektóre obszary działania, pomimo formalnego obowiązku i posiadania kompetencji władczych w tych zakresach. Niekoniecznie będzie upubliczniać brak własnej woli lub możliwości pełnego zabezpieczenia podległymi sobie siłami i środkami występujących potrzeb publicznych, bowiem podważałoby to pokładane w nim i w jego służbach społeczne zaufanie. W następstwie z niepełnego obrazu sytuacji społeczeństwo nie będzie w stanie obiektywnie dostrzec i ocenić tegoż zakresu wsparcia, wartościować go pod kątem użyteczności, poszukiwać alternatyw, a następnie porównać efektywność realizacyjną¹⁵.

Niezwykle istotnym zagadnieniem z perspektywy badań relacji państwo – kościoły i związki wyznaniowe jest ich status i potencjał społeczny odzwierciedlony najczęściej w:

- a) podstawach funkcjonowania (uprzywilejowanie lub brak formalnych wyróżnień na tle innych organizacji pozarządowych);
- b) kapitale niematerialnym (idee, formy i zasięg społecznego oraz międzynarodowego oddziaływania, doświadczenia ze współpracy z różnymi podmiotami);
- c) kapitale materialnym (obiekty, środki finansowe oraz zaplecze do ich pozyskiwania);
- d) liczbie wiernych oraz sympatyków;
- e) powiązaniach i wsparciu zewnętrznym.

Wymienione elementy są nierozzerwalnie związane z dalszymi dociekaniem naukowymi, które będą ogniskować się wokół poszukiwania optymalnego modelu oceny sektorowej i ogólnej użyteczności tytułowych podmiotów dla systemu bezpieczeństwa państwa.

Problem doboru właściwej metodologii badań

Bezpieczeństwo państwa, podobnie jak u jednostek, stanowi wartość uniwersalną i powszechnie cenioną podstawę egzystencji, bez względu

¹⁵ *Idem*, *Kościół katolicki w Polsce wobec nowych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2022, nr 3, s. 221–227.

na pozostałe uwarunkowania podmiotowe. Troska o nie należy do realizowanych wspólnie z państwem zadań, które są wykonywane za pośrednictwem dostępnych stronom metod i środków politycznych, militarnych, społecznych, gospodarczych. Jego znaczenie podkreśla obywatelskie przyzwolenie na czasowe ograniczanie posiadanych praw i wolności w okresach wspartych obiektywnymi przesłankami, nawet za cenę ryzyka nadużywania przez państwo powierzonych mu uprawnień¹⁶. Staje się ono zatem przedmiotem analiz według różnych kryteriów i klasyfikacji istotnych dla związanego z nim podmiotu lub procesu. Biorąc pod uwagę jego szerokie rozumienie, możemy wyróżnić trzy wiodące definiujące je kryteria: podmiotowe, przedmiotowe oraz funkcjonalne. W przypadku pierwszego mówimy o bezpieczeństwie jednostki, grup społecznych i narodu w kontekście całości oraz państwa jako suwerennej organizacji politycznej. W drugim, o występującym bezpieczeństwie politycznym, militarnym, ekonomicznym, społecznym, kulturowym, ideologicznym, ekologicznym czy też informacyjnym. Trzecie wiążemy z bezpieczeństwem funkcjonalnym (procesualnym), ogniskując uwagę wokół zmiennych w czasie, subiektywnych i obiektywnych aspektów życia publicznego rozumianych jako stan lub też proces budowania jego bezpieczeństwa. W każdym z wymienionych kryteriów dostrzega się wielowymiarowość systemu ochrony państwa oraz wynikającą z dynamicznie zachodzących w świecie zmian współzależność od innych podmiotów (krajowych i międzynarodowych). Współcześnie istotną rolę przypisuje się tym ich relacjom, które maksymalizują korzyści i użyteczność.

Bezpieczeństwo, pozostając nadrzędną wartością nad innymi sferami aktywności społecznej, z którymi jest często powiązane, nie może być od nich rozpatrywane odrębnie. W konsekwencji wykazuje ono swój multidyscyplinarny charakter¹⁷. Oznacza to konieczność szerokiego wieloaspektowego, systemowego spojrzenia na przedmioty i podmioty badań, które powinny uwzględniać relacje pomiędzy nimi, zmienność oraz różnorodność występujących zagrożeń, jak również procedury oraz instytucje zajmujące się ich eliminacją. Pomocna w pewnym zakresie może być wywodząca się z nauk społecznych metoda opisowo-korelacyjna, na którą składają się:

- opis podmiotu badań (problemy z pozyskaniem pożądanych parametrów);
- studium przypadku (dogłębne i bazujące na przykładach badania podmiotu i jego reakcji na sytuację);

¹⁶ A. Skrabacz, *op.cit.*, s. 47.

¹⁷ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa 2010, s. 16.

- badania archiwaliów (możliwe braki utrudniające wnioskowanie, zjawiska przeszłe nieopisane lub nowe niemające odniesień);
- sondaże (problemy z grupą reprezentatywną, trudność w uzyskaniu danych wrażliwych związanych z wyznaniem, możliwe uprzedzenia do kościołów lub związków wyznaniowych).

Nie będzie ona jednak w pełni zadowalająca, jeżeli będziemy oczekiwać szerszej oceny rzeczywistości, by wspomnieć o genezach zjawisk czy też zachowaniach społecznych. Z perspektywy tytułowej problematyki można zatem rozważać wykorzystanie dwóch nieco innych modeli badawczych, a mianowicie modelu podmiotowo-przedmiotowego, w ramach którego analizujemy bezpieczeństwo jednostki lub państwa, biorąc pod uwagę ich reakcję na zagrożenia w aspekcie politycznym, militarnym, ekonomicznym, społecznym, ekologicznym, itp., a także modelu holistycznego uwzględniającego poza wymienionymi inne ważne aspekty, w tym na przykład historyczne i kulturowe¹⁸. Ten drugi model oddaje w największym stopniu utylitaryzm specyficznie ułożonych w systemie bezpieczeństwa tytułowych podmiotów, w tym genezę ich aktywności oraz społecznego oddziaływania, co oznacza konieczność uwzględnienia w procesie badawczym nie tylko wywodzących się z nauk społecznych nauk o bezpieczeństwie, a także innych dziedzin i dyscyplin naukowych, o ile wykazują one związek przyczynowo-skutkowy z występującymi zagrożeniami i metodami ich eliminacji. Za multidyscyplinarnym podejściem do wspomnianego problemu badawczego przemawia zatem skala i zakres tych ostatnich oraz poziom zaangażowania podmiotów pozarządowych w system bezpieczeństwa państwa.

Pomocne w obronie powyższego stanowiska może być przywołanie jednego z wielu przykładów. W opublikowanym w monografii *Zarządzanie bezpieczeństwem* artykule *Aktywność fizyczna człowieka jako realizacja potrzeby bezpieczeństwa* związani z naukami o zdrowiu autorzy dowodzą, iż człowiek poddany fizycznemu kształceniu może czuć się w większym stopniu bezpieczny, jeżeli wdroży trening wykazujący granice możliwości jego ciała i zachęcający go jednocześnie w przypadku zaobserwowanych efektów do dalszej intensywnej pracy. Nagrodą za ten trud ma być „poczucie bezpieczeństwa”¹⁹. W kolejnych zdaniach utrzymują, iż „wszechstronna sprawność fizyczna człowieka może stać się jego płaszczem ochronnym przeciwko niebezpieczeństwom”²⁰.

¹⁸ M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2011, s. 146–148.

¹⁹ D. Ambroży, T. Ambroży, *Aktywność fizyczna człowieka jako realizacja potrzeby bezpieczeństwa* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, Kraków 2000, s. 137.

²⁰ *Ibidem*.

W kontekście poruszanej problematyki nasuwa się w tym w miejscu wiele pytań dotyczących zdefiniowania, wynikających z powodu wspomnianych wcześniej zaniedbań, zagrożeń, a następnie sposobów ich późniejszej eliminacji. Jednym z nich byłoby pytanie o zakres obecności w tym procesie podmiotów pozarządowych, w tym tych tytułowych, na przykład z perspektywy bezpieczeństwa militarnego i związanego z nim potencjalnego spadku możliwości mobilizacyjnych państwa. Można byłoby również obserwować ich reakcje na „zaniedbywanie się” jednostek w zakresie kultury fizycznej z perspektywy przyszłego poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego i społecznego państwa.

Prawidłowe przeprowadzenie procesu oceny reakcji tytułowych podmiotów pozarządowych, tylko w ramach wskazanego przykładu, wymaga sięgnięcia do genezy ich obecności w przestrzeni publicznej i ewentualnie prezentowanych wcześniej stanowisk w sferze kultury fizycznej. Oznacza to chociażby konieczność wykorzystania metod badawczych utożsamianych z naukami humanistycznymi, jak również materiałów źródłowych związanych z reprezentowaną przez nie doktryną i jej publicznym oddziaływaniem, a zatem z naukami teologicznymi. Z pewnością w zrozumieniu zależności i mechanizmów całego procesu zwrotnej reakcji niezbędne byłoby również wsparcie innych, powiązanych ze zdefiniowaniem i eliminacją mieszczących się w tej badanej sferze kultury fizycznej zagrożeń, dyscyplin naukowych wywodzących się z nauk społecznych, by wspomnieć o naukach prawnych określających możliwości funkcjonowania kościołów i związków wyznaniowych w przestrzeni publicznej, naukach o polityce i administracji pozwalających badać ich relacje z przedstawicielami suwerena, czy też socjologicznych zajmujących się emocjami społecznymi. Nasuwa się w tym miejscu kluczowe pytanie o kres definicyjnych poszukiwań i możliwości pełnego określenia zakresu i poziomu współpracy wspomnianych podmiotów z państwem, nie tylko w tym niewielkim studialnym zakresie, ale szerzej w ramach subsydiarnego uzupełnienia jego systemu bezpieczeństwa. Można w tym miejscu postawić roboczą tezę, że przy nieustannie zachodzących zmianach cywilizacyjnych i podążającymi za nimi nowymi rodzajami zagrożeń nie będzie to w pełni możliwe, aczkolwiek pozostanie zawsze przestrzeń wspólnych działań, ale też z różnych powodów trwałej lub czasowej indyferentności. Aby zatem w najwyższym stopniu uutilitarnie wykorzystać potencjał kościołów i związków wyznaniowych dla systemu bezpieczeństwa narodowego, który jest, jak odnotowuje Bernard Wiśniewski, „kształtowaniem odpowiedzi na zapotrzebowania w zakresie ochrony wartości szczególnie istotnych, uznanych za priorytetowe (ochrona życia, zdrowia, środowiska, mienia) do niezakłó-

conego funkcjonowania i rozwoju jednostek, społeczeństw czy też całych państw”, należy uwzględnić szerszy zakres parametrów i źródeł pozwalających na wyciągnięcie optymalnych z perspektywy trafności wniosków²¹. Pomimo wskazanych problemów związanych z wielością towarzyszących poruszanej problematyce pytań, priorytetem pozostanie, ze względu na budowaną samodzielność w naukach społecznych, zwracanie szczególnej uwagi na metodologię badań towarzyszących naukom o bezpieczeństwie. One bowiem powinny odpowiadać na kluczowe pytanie dotyczące skutecznej reakcji na występujące dla jednostek i wspólnoty zagrożenia.

Zarys oceny użyteczności kościołów i związków wyznaniowych dla systemu bezpieczeństwa państwa

Budowanie koncepcji użyteczności tytułowych podmiotów sprowadza się do takiego zorganizowania procesu badawczego, w którym na początku określa się rodzaj i skalę zagrożeń (od uznanych za najbardziej istotne, po te najmniej dolegliwe), a następnie, na podstawie odpowiednich kryteriów, analizuje się ich zwrotne reakcje²². Najwłaściwszym rozwiązaniem pod kątem maksymalizowania korzyści (ocen) w tym zakresie jest sprowadzenie dostępnych różnego rodzaju danych opisowych do postaci liczb. Można je próbować przetransponować do tej formy, opierając się na narzędziach stosowanych w naukach o zarządzaniu.

Pierwszym krokiem w procesie badawczym winno być zgromadzenie informacji, które potencjalnie mogą mieć wpływ na kolejne kroki, a są związane z wybranym wymiarem (rodzajem) bezpieczeństwa. Następnie należy wyselekcjonować towarzyszące mu zagrożenia, przypisując pierwotnym formom opisowym (zagrożenie bardzo niskie, niskie, średnie, wysokie, maksymalne) odpowiadające im wartości liczbowe (na przykład od 1 do 10). W przypadku braku dostępnych dla ich sklasyfikowania pod kątem dolegliwości danych empirycznych można już na pierwszym etapie wesprzeć się przy ich transpozycji metodami heurystycznymi, by wspomnieć o zespołowej „burzy mózgów” czy też liście kontrolnej (informacyjnej)²³. Przy dużej liczbie zidentyfikowanych zagrożeń i problemów z określeniem ich poziomu dolegli-

²¹ B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo w teorii i w badaniach naukowych*, Szczytno 2021, s. 83.

²² W przygotowaniu artykułu: *Koncepcja weryfikacji użyteczności organizacji pozarządowych dla systemu bezpieczeństwa państwa*.

²³ J. Supernat, *Techniki organizacyjne i organizatorskie*, Wrocław 2003, s. 183–194.

wości w kolejnym kroku warto skorzystać z analizy Pareta zwanej również metodą ABC. Polega ona na spojrzeniu na problem z perspektywy przyczyn z podziałem na trzy grupy: A – przyczyny najważniejsze, B – przyczyny dość ważne, C – przyczyny o marginalnym znaczeniu. Czasami w literaturze przedmiotu używa się określenia *concentration analysis*, rozumianego jako podejmowanie decyzji w odniesieniu do tych przestrzeni, w których będą one najbardziej użyteczne. Oparta jest ona na regule, zgodnie z którą to, co jest najbardziej istotne, stanowi tylko niewielki procent tego, co jest przedmiotem analiz. Nosi ona także nazwę reguły 80/20 związanej z procesem podejmowania decyzji, gdzie 80% problemów wynika z 20% możliwych przyczyn (przyczyn A – najważniejszych) ich powstawania²⁴. Stosuje się ją w sytuacji, kiedy naszym celem jest przeciwdziałanie zjawiskom negatywnym o największej częstotliwości występowania, jak również zjawiskom przysparzającym największych kosztów. Towarzyszący analizom diagram Pareto jest narzędziem umożliwiającym hierarchizację czynników wpływających na badane zjawisko, pokazującym zarówno względny, jak i bezwzględny rozkład rodzajów błędów, problemów lub przyczyn ich powstania.

Przyjmując powyższą metodologię pod kątem poruszanej problematyki, możemy podjąć próbę wyselekcjonowania tych najbardziej dotkliwych dla państwa zagrożeń, pozostawiając 80% pozostałych jako mniej istotnych pod kątem ewentualnego szybkiego wdrożenia procedur kontrreakcji. Nie oznacza to ich porzucenia w tym względzie, lecz wyłączenie ich zhierarchizowanie. Suma osiągniętych w procesie transpozycji najwyższych liczb powinna pozwolić zbudować listę rankingową zagrożeń dotyczących wybranego wymiaru bezpieczeństwa, która może zostać ograniczona metodą ABC do tych najbardziej systemowo dotkliwych i ważnych z perspektywy ich eliminacji. Przypomnijmy, że dla ogólnych celów badawczych zostały przyjęte wspomniane skale ocen odpowiadające ogólnym opisom lub dostępnym danym statystycznym. Ich uporządkowanie i transpozycja może być związana z pracą indywidualną lub szerszych, także multidyscyplinarnych, zespołów wykorzystujących wspomniane metody heurystyczne.

Stanowisko kościołów i związków wyznaniowych wobec zagrożeń związanych z wybranym wymiarem bezpieczeństwa odzwierciedlać będzie technika macierzy polegająca na tworzeniu tablicy, w której cechy analizowanego zagadnienia tworzą stosowne wiersze i kolumny. Miejscom ich przecięcia z największymi wartościami będą odpowiadać

²⁴ *Ibidem*, s. 176–177; U. Bąkowska-Morawska, *Techniki decyzyjne i organizatorskie – ujęcie praktyczne*, Wałbrzych 2008, s. 90–92.

formy pożądanej użyteczności wspomnianych podmiotów²⁵. Właściwa ocena ich reakcji na najbardziej dolegliwe (także ewentualnie wszystkie wyselekcjonowane) zagrożenia związane z wybranymi wymiarami bezpieczeństwa winna opierać się na zgromadzonych na temat kościołów i związków wyznaniowych danych obejmujących m.in.: wolę ich działania, aksjologię (idee, komunikaty), posiadane zasoby (materialne, niematerialne wpływy na liczbę wiernych, pozycję w świecie, itp.), doświadczenia z przeszłości, efektywność bieżącą oraz potencjał na przyszłość (możliwe wykorzystanie rachunku prawdopodobieństwa), itp. Również na tym etapie można korzystać z technik heurystycznych, przypisując w odniesieniu do poszczególnych zagrożeń poziom reakcji danego podmiotu, na przykład: brak zaangażowania – 0 pkt, niski poziom – od 1 do 3 pkt, średni poziom – od 4 do 6 pkt, wysoki poziom – od 7 do 8 pkt oraz maksymalny poziom kontrreakcji – od 9 do 10 pkt. Zestawienie wartości tworzy ranking odzwierciedlający użyteczność poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych w różnych wymiarach bezpieczeństwa, pozwalając następnie połączyć ją z prowadzonymi przez państwo politykami sektorowymi. Można się również pokusić o stworzenie kompleksowego raportu w tym zakresie obejmującego całokształt współpracy, a w następstwie poprawić funkcjonowanie całego systemu bezpieczeństwa i skorygować pod pożądanym kątem wzajemne relacje.

Zakończenie

Eliminacja wielowymiarowych i wielorodzajowych zagrożeń odbywa się dzięki stworzeniu systemu obrony powszechnej opartego na wysiłku całego narodu, w tym także przy wsparciu grupy zainteresowanych ich negatywnymi skutkami podmiotów pozarządowych. Są wśród nich kościoły i związki wyznaniowe, które z uwagi na charakter swojej aktywności publicznej mogą stanowić istotny rezerwuuar uzupełniający deficyty aktywów państwa w tym zakresie.

Pomocne we właściwej ocenie ich wzajemnych relacji będą metody badawcze wykorzystywane w naukach społecznych oraz humanistycznych, które w największym stopniu pozwalają na ocenę ich użyteczności z perspektywy wiodących dla poruszanej problematyki nauk o bezpieczeństwie. Zaproponowany holistyczny model badawczy pozwala dotrzeć do szeregu przesłanek dotyczących współpracy lub indyferentności, do których należą, między innymi, geneza działania wybranych podmiotów oraz ich zasięg i skuteczność społecznego oddziaływania. Transpo-

²⁵ H. Przybyła, Z. Korban, *Nowe techniki organizatorskie*, Gliwice 2011, s. 51.

zycja danych opisowych do liczb, a następnie zastosowanie metodologii jednej z nauk społecznych (nauki o zarządzaniu) może ten proces w części usprawnić, budując ranking tych kościołów i związków wyznaniowych najbardziej utylitarnych w jednym wymiarze bezpieczeństwa państwa, kilku lub dla całego systemu. Łączy się już na tym etapie szereg problemów i wyzwań badawczych związanych z niedookreślonością deficytów wspólnoty, właściwym zdefiniowaniem wymiarów (rodzajów) bezpieczeństwa i towarzyszących im zagrożeń oraz powiązanych polityk sektorowych, a także ze zmianami cywilizacyjnymi, których pochodną są korekty lansowanych przez strony idei i zmieniające się zasoby. Należy również brać pod uwagę procesowe ograniczenie wynikające z istnienia labilnej granicy pomiędzy państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi, którą wyznacza obowiązek doboru przez to pierwsze tylko tych podmiotów pozarządowych, które wnoszą pożądaną wkład w system jego bezpieczeństwa, natomiast w przypadku tych drugich, konieczność zachowania wierności własnej doktrynie religijnej. Nie powinno one jednak znacząco wpływać na ryzyko utraty przez państwo posiadanych przez tytułowe podmioty poświadczanych przez nie aktywów. Zaproponowane rozwiązania mogą być zatem niezwykle pomocne w analizie i ocenie tytułowych podmiotów pod kątem ich utylitarności dla systemu bezpieczeństwa narodowego.

Bibliografia

- Ambroży D., Ambroży T., *Aktywność fizyczna człowieka jako realizacja potrzeby bezpieczeństwa* [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, red. P. Tyrała, Kraków 2000.
- Bąkowska-Morawska U., *Techniki decyzyjne i organizatorskie – ujęcie praktyczne*, Wałbrzych 2008.
- Bujek M., *Organizacja systemu obronnego RP w obliczu współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa militarnego* [w:] *W trosce o bezpieczne jutro. Reminiscencje i zamierzenia*, red. A. Bolewski, J. Farysej, Poznań 2018.
- Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2011.
- Cieślarczyk M., Filipek A., *Systemy bezpieczeństwa jako „organizacje uczące się”* [w:] *Od sztuki wojennej do bezpieczeństwa narodowego. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin prof. dr. hab. Jacka Pawłowskiego*, Warszawa 2017.
- Ciosek I., Kołodziejczyk K., *Psychologia społeczna*, Wrocław 2008.
- Fiala P., *Laboratorium sekularyzacji. Kościół i religia w społeczeństwie niereligijnym*, Kraków 2016.
- Górska-Rożej K., *Kapitał społeczny a budowanie odporności na zagrożenia w społecznościach lokalnych* [w:] *Globalne i lokalne perspektywy bezpieczeństwa państwa*, red. J. Maciejewski, M. Zawartka, S. Fiodorów, Wrocław 2018.
- Hofreiter L., *Wstęp do studiów bezpieczeństwa*, Kraków 2012.

- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, dylematy pojęciowe i próba systematyzacji*, Warszawa 2010.
- Konstytucja RP (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Kuc B., Ściborek Z., *Zarys metodologii nauk o bezpieczeństwie*, Toruń 2018.
- Kurleto M.H., *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008.
- Przybyła H., Korban Z., *Nowe techniki organizatorskie*, Gliwice 2011.
- Rymsza M., Hryniewiecka A., Derwich P., *Zasada pomocniczości państwa w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* [w:] *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, red. M. Rymsza, Warszawa 2004.
- Sienkiewicz P., *Metodologia badań nad bezpieczeństwem* [w:] *Metody badań nad bezpieczeństwem i obronnością*, red. P. Sienkiewicz, Warszawa 2010.
- Skrabacz A., *Organizacje pozarządowe w bezpieczeństwie narodowym Polski*, Warszawa 2006.
- Sowiński S., *Kościół w przestrzeni publicznej. Aktor czy rola?* [w:] *Politologia religii*, red. M. Marczevska-Rytko, D. Maj, Lublin 2018.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2020.
- Supernat J., *Techniki organizacyjne i organizatorskie*, Wrocław 2003.
- Wiśniewski B., *Bezpieczeństwo w teorii i w badaniach naukowych*, Szczytno 2021.
- Wojtaszczyk K.A., *Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć* [w:] *Bezpieczeństwo państwa – wybrane problemy*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009.
- Zapart R., *Kościół katolicki w Polsce wobec nowych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2022, nr 3.
- Zapart R., *Polityka, wojsko i religia w II Rzeczypospolitej. Kościół katolicki wobec zagrożenia bezpieczeństwa państwa w latach 30. XX wieku* [w:] *W trosce o bezpieczne jutro. Reminiscencje i zamierzenia*, red. A. Kurkiewicz, J. Farysej, Poznań 2017.
- Zapart R., *The Catholic Church and the threats and challenges to Poland's security in the 20th and 21st centuries: selected methodological issues* [w:] *The Church in the Face of Crises and Challenges over the Centuries. Selected Issues from the History of the Church*, red. M. Nabożny, M. Wysocki, Germany 2023.
- Żebrowski A., Żmigrodzki R., *Informacja jednym z elementów bezpieczeństwa państwa – wybrane aspekty*, Kraków–Warszawa 2017.

The churches and religious associations in the face of challenges and threats to state security – research problems

Abstract

The evolution of various types of threats unfavorable to the state's subjectivity, as well as the progressive increase in international interdependence, do not allow it to defend itself against a number of destabilizing factors. This consequently leads to a negative verification of the belief in its self-sufficiency and a more careful look at the possible resources of non-governmental entities present in this part of the public sphere. Because of the above-mentioned premises, the state must therefore attach particular importance to cooperative cooperation with non-governmental organizations that have alternative to it tools, among which churches and religious associations play a significant role, supple-

menting its security deficits. The object of the discussion was to present the basis of the methodology that makes it possible to determine their utilitarianism in this area, supported by the question of its scope and applicability in the possible selection of the best of them in terms of supporting the elimination of specific threats. According to the thesis stated by the author, helpful can be the research concepts associated with management sciences, which allow with their procedures to effectively support the security sciences in the creation, based on verifiable empirical parameters, the analysis and evaluation of the title entities in terms of their usefulness for the national security system.

Keywords: security, churches, research methodology, state non-governmental organisations, utilitarianism religious associations

Mirosław Lakomy*

**KATARZYNA DRĄG, LWOWSKIE KORZENIE
POLSKIEGO DZIENNIKARSTWA.
STUDIA NAD PROFESJONALIZACJĄ ZAWODU
NA PRZEŁOMIE WIEKÓW (1848–1914),
WYDAWNICTWO PETRUS, KRAKÓW 2021,
512 SS.**

Monografia autorstwa Katarzyny Drąg wypełnia lukę, jaka zaistniała w tematyce dotyczącej znakomitego ośrodka intelektualnego i kulturowego I i II Rzeczypospolitej we Lwowie. Istniał on i funkcjonował dynamicznie mimo utraty niepodległości przez państwo polskie. Krótki okres suwerenności w międzywojniu pobudził ośrodek lwowski, który zaowocował szeregiem osiągnięć na skalę światową. Jednakże rozwijające się i rywalizujące w tym czasie w Europie dwa ośrodki ideologii totalitarnych (nazistowskiej i komunistycznej), doprowadziły do wybuchu II wojny światowej, której ofiarą stał się także – a może nawet szczególnie – Lwów. 17 września 1939 roku rozpoczęła się sowiecka okupacja Kresów Rzeczypospolitej. Tragedia dla mieszkańców tego miasta zdarzyła się w piątek, 4 lipca 1941 roku, na Wzgórzach Wuleckich. Tym razem już Niemcy, którzy rozpoczęli wojnę z ZSRR¹ i dotarli dość szybko do Lwowa, wykazali się szczególnym bestialstwem – wymordowali mieszkających tam polskich uczonych wraz z ich rodzinami. Jak pisze Zygmunt Albert, „Lwów został zajęty przez armię niemiecką 30 czerwca 1941 roku”². Powojenne granice Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie obejmowały już Lwowa, który na zawsze został utracony i dziś znajduje się w granicach Ukrainy. Trzeba w tym kontekście podkreślić, iż każda inicjatywa utrwalająca pamięć o Polakach z Kresów

* Akademia Ignatianum w Krakowie, e-mail: mm-l@wp.pl, ORCID: 0000-0003-0556-1379.

¹ 22 czerwca 1941 roku – operacja Barbarossa (niem. *Unternehmen Barbarossa*).

² Z. Albert, *Zamordowanie 25 profesorów wyższych uczelni we Lwowie przez hitlerowców w lipcu 1941 r.*, „Przegląd Lekarski”, 1964, nr 20, s. 58.

warta jest wsparcia, dlatego omawiana monografia ma tak ważne znaczenie, szczególnie dla współczesnej młodzieży polskiej.

W tym kontekście monografia Katarzyny Drąg oddaje poczucie swoistej sprawiedliwości wobec długo zapomnianego, wykreślonego z historii, a tym samym mało znanego dziedzictwa kresowego, które „warto i należy pokazać jako dziedzictwo wartości ważnych także współcześnie”³. Tamże przecież miały miejsce narodziny polskiego, profesjonalnego dziennikarstwa, o którym pisze Autorka. Istotą jej pracy jest profesjonalizm dziennikarski, który z metodologicznego punktu widzenia odniesiony został do stwierdzeń Iwony Hofman i Michała Drożdża. I. Hofman przekonuje: „Dla tzw. przeciętnego odbiorcy mediów profesjonalizacja zawodu dziennikarza oznacza wysokie standardy pracy oparte na poszanowaniu prawa mediów i kodeksów etyki dziennikarskiej”⁴. Natomiast zdaniem M. Drożdża „Status dziennikarza i jego działania wpływają w zasadniczym wymiarze z etycznych uwarunkowań tej profesji”⁵.

Według Autorki „aktualna refleksja nad statusem i stanem dziennikarstwa prowokuje do zastanowienia, jak z dziennikarskimi dylematami radzono sobie na początku kształtowania się zawodu dziennikarskiego w jego nowoczesnym rozumieniu”⁶. Celem omawianej pracy stało się zaspokojenie tej poznawczej ciekawości poprzez prezentację „badania lwowskiego środowiska dziennikarskiego od II połowy XIX wieku do I wojny światowej pod kątem kształtowania się profesji dziennikarskiej i jej profesjonalizacji”⁷. Zdaniem Autorki profesja to „zespół cech konstytuujących zawód dziennikarza, natomiast pojęcie profesjonalizacji rozumiane jest jako zespół atrybutów określających jakość zawodowych działań dziennikarskich”⁸. Warto też dodać, iż w pracy wykorzystano klasyfikację faz historii zawodu dziennikarskiego Marka Jachimowskiego, który wyróżnił: okres przeddziennikarski (nowinkarzy i komunikatorów); okres prymitywnego dziennikarstwa korespondencyjnego; okres dziennikarstwa publicystyczno-literackiego oraz okres dziennikarstwa redakcyjnego, który stanowi osnowę omawianej monografii. Postawione przez Autorkę zadanie jest o tyle łatwe w realizacji, iż dorobek lwowskich dziennikarzy polskiej prasy jest niezwykle bogaty.

³ K. Drąg, *Lwowskie korzenie polskiego dziennikarstwa. Studia nad profesjonalizacją zawodu na przełomie wieków (1848–1914)*, Kraków 2021, s. 3.

⁴ I. Hofman, *Dziennikarstwo poważne – wartość w mediach na przykładzie Polski*, „Communication Today”, 2012, vol. 3, nr 2, s. 94–95.

⁵ M. Drożdż, *Etyka mediów w obronie wartości*, Kraków 2019, s. 316.

⁶ K. Drąg, *op.cit.*, s. 3.

⁷ *Ibidem*, s. 4.

⁸ *Ibidem*.

Na tej bazie sformułowano następującą hipotezę badawczą pracy: „Środowisko lwowskich dziennikarzy polskiej prasy wniosło znaczący wkład w kształtowanie się profesji dziennikarskiej i profesjonalizacji tego zawodu w prekursorskim etapie tego procesu w II połowie XIX wieku do początku I wojny światowej”⁹. Weryfikacja tak postawionej hipotezy sprawiła, iż praca nabrała charakteru monumentalnego, składa się bowiem z trzech głównych części i pięćdziesięciu pięciu rozdziałów. Treścią części pierwszej jest bardzo szeroki kontekst społeczno-polityczny ówczesnego Lwowa. Część druga koncentruje się na dziennikarstwie „w działaniu”, na ludziach (Jan Dobrzański, Jan Lam, Platon Kostecki, Henryk Rewakowicz) i organizacjach (Towarzystwo Wzajemnej Pomocy Dziennikarzy Polskich, Towarzystwo Dziennikarzy Polskich we Lwowie czy Związek Dziennikarzy Polskich we Lwowie). Część trzecia dotyczy wspomnianej profesjonalizacji zawodu dziennikarskiego i stanowi istotę monografii.

Z metodologicznego punktu widzenia Autorka oparła się na analizie wiedzy źródłowej, analizie jakościowej treści literackich oraz jakościowej analizie zawartości prasy. Do podstawowego zakresu metod dołączyła również metody analiz historycznych, wieloaspektowe analizy źródeł historycznych, szczegółowe metody historycznych analiz literackich, ilościowe metody prasoznawcze, metody komparatystyczne pozyskanej wiedzy problemowej i analitycznej, metody dokumentacji źródłowej, metody analizy literatury przedmiotowej i podmiotowej jako źródeł wiedzy przedmiotowej i problemowej, metody heurystyczne, metodę badań krytycznych – poetykę kulturową. Do tego należy dodać warsztatowe metody bibliograficzne: metody kwerendy źródłowych dokumentów historycznych, metody odczytywania i interpretacji rękopisów, metody selekcji materiałów źródłowych na podstawie reprezentatywności tekstów, na podstawie autorytetu osób i uznania ich dorobku przez potomnych za ważne, metody dokumentacji technicznej archiwaliów itp.

Podczas pracy nad tekstem Autorka dokonała przeglądu imponującej ilości monografii, opracowań i dokumentów, dzięki czemu książka zyskała na znaczeniu jako tekst o charakterze syntetycznym. Trzeba tu dodać, że obok Badaczki problematyką prasy lwowskiej zajmuje się kilku innych znaczących Autorów, w tym prasoznawca – Jerzy Jarowiecki, którego życiorys związany jest z losami Lwowa. Urodzony w Borysławiu, mieszkał we Lwowie, skąd w 1945 roku został repatriowany do Bytomia. Los tym samym zdeterminował jego zainteresowania naukowe, dzięki czemu możemy w jego dziełach czytać o prasie lwow-

⁹ *Ibidem*, s. 5.

skiej¹⁰. Trzeba tu dodać, że znaczna grupa repatriantów lwowskich została rozproszona po kraju, stąd dzisiaj można ich jeszcze spotkać w Krakowie, wspomnianym już Bytomiu, Katowicach, Poznaniu, Toruniu czy Warszawie. To oni właśnie wydają się głównym adresatem przygotowanej przez Katarzynę Drąg monografii, choć stanowi ona także doskonały materiał ilustracyjny dla studentów dziennikarstwa i czynnych dziennikarzy. Jestem pewien również, że perspektywa prasoznawcza ułatwi zrozumienie losów mieszkańców tego miasta przez politologów czy socjologów. Gorąco zatem należy polecić tę pozycję tym czytelnikom, dla których skomplikowane losy Rzeczypospolitej nie są obojętne.

Poruszona przez Autorkę problematyka została opisana na 610 stronach tekstu. Nie jest więc możliwe, w krótkim omówieniu publikacji, zwrócenie uwagi na całą przedstawioną tam problematykę. Z punktu widzenia dominacji kultury zachodniej nad kulturą polską, w dobie wszechobecnych nowych mediów, warto przypomnieć kilka nazwisk, wybitnych, acz wymazanych z naszej zbiorowej pamięci Polaków, o których upomniała się Katarzyna Drąg.

Pierwszą osobowością, która kształtowała lwowskie środowisko dziennikarsko-prasowe, jest **Jan Dobrzański** (s. 182–206). Wertując zasoby Internetu na jego temat, dostrzegłem, że dzieli on uwagę internautów z dwoma innymi Janami Dobrzańskimi – pedagogiem i profesorem Uniwersytetu Lwowskiego (1780–1836) oraz historykiem (1901–1997) reprezentującym dwie lubelskie uczelnie – UMCS oraz KUL. J. Dobrzańskiemu – pisarzowi i redaktorowi, Wikipedia poświęciła zaledwie pół strony tekstu, przywołując trzy źródła: Stanisław Schnurr Pełpowski, *Teatr polski we Lwowie (1881–1890)*, *Księga pamiątkowa ku uczczeniu dwudziestej piątej rocznicy założenia Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” we Lwowie*, Lwów 1892; Nekrolog w „Kurjerze Lwowskim” w 1886 roku oraz Henryk Markiewicz, *Pozytywizm*, wyd. VII – 2 dodruk, Warszawa 2008, s. 454, seria: „Wielka Historia Literatury Polskiej”. W tym kontekście należy stwierdzić, iż praca K. Drąg daje szerszą perspektywę dokonań Polaka.

Pierwsza praca, którą Jan Dobrzański podjął jeszcze w trakcie studiów, było pisanie recenzji teatralnych dla „Gazety Lwowskiej”. Od 1842 roku rozpoczął współredagowanie „Rozmaitości”, które – jak twierdzi Autorka – odświeżył i nadał im bardziej ambitny charakter. W tym także czasie podjął się pracy dla Leona Sapiehy, wykonując obowiązki gubernera księcia Adama. Istotnym wydarzeniem w jego życiu stało się objęcie posady redaktora naczelnego „Dziennika Mód Pary-

¹⁰ J. Jarowiecki, *Dzieje prasy polskiej we Lwowie do 1945 roku*, Kraków–Wrocław 2008.

skich” (pismo założone przez krawca – Tomasza Kulczyckiego). Związany ze Stronnictwem Demokratycznym, J. Dobrzański, w obliczu „Wiosny Ludów”, podjął działania o charakterze politycznym (zawiązał Komitet Rewolucyjny), które, z jednej strony, zagwarantowały mu popularność i rozpoznawalność, z drugiej jednak, narażały na antypolskie represje ze strony Wiednia. W odpowiedzi założył Radę Centralną Narodową, której organem prasowym stała się gazeta „Rada Narodowa” (RN). Projekt ten, w jego zamyśle, miał łączyć „wszystkie narodowe żywioły i stworzyć sieć korespondencyjną, która pozwoliłaby ogarnąć cały kraj informacjami”¹¹. W odniesieniu do tego tytułu, po wydaniu 30 numerów i zyskaniu znacznej popularności, dokonano *rebrandingu* na „Gazetę Narodową”. Ten niezwykle ambitny tytuł ideowo popularyzował patriotyzm i liberalizm demokratyczny. Gorączka niepodległościowa zakończyła się 3 listopada 1848 roku bombardowaniem Lwowa, kiedy to w odpowiedzi na polski opór władze austriackie zlikwidowały polskie stowarzyszenia, gazety i szkoły. Na kilkanaście lat do Galicji wróciła polityka germanizacji. W okresie represji powstaniowych J. Dobrzański został wcielony do armii, gdzie służył do 1850 roku. W 1853 roku założył „Nowiny”, które niebawem połączył z wskrzeszonym „Dziennikiem Literackim”. W piśmie tym publikował m.in. serię tekstów, które poświęcił „zagadnieniu literatury w służbie narodowego ducha i uaktywniania społecznego i politycznego”¹². Zdaniem Renaty Różyckiej-Franczak, w swojej działalności dziennikarskiej J. Dobrzański „czasopisma uważał za najlepszą tubę propagandową dla naświetlania spraw narodowych i społecznych. Prasa [...] sprawowała – w dzisiejszym rozumieniu – czwartą władzę”¹³. „Gazeta Narodowa” odgrywała ważną rolę opiniotwórczą. Mówiło się, że „robi posłów, a nawet namiestników”¹⁴. Miała także wpływ na rugowanie z języka polskiego niemieczyzny, a także na usunięcie ze Lwowa teatru niemieckiego.

Jan Dobrzański przeszedł do historii również jako współzałożyciel Towarzystwa Pedagogicznego oraz inicjator znanego powszechnie Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół”. Zadaniem obu organizacji w środowisku wielokulturowym Kresów była nie tylko dbałość o kondycję fizyczną Polaków, ale w szczególności wychowanie patriotyczne i rozwój duchowy. „Sokół” przyczynił się m.in. do powstania Związku Har-

¹¹ K. Drąg, *op.cit.*, s. 184.

¹² Jan Dobrzański [w:] Encyklopedia teatru polskiego, <https://encyklopedia.teatru.pl/> (1.03.2024).

¹³ R. Różycka-Franczak, *Zapomniane „Król Jan IV”*, „Gazeta Bieszczadzka”, 26 VII 2016.

¹⁴ K. Drąg, *op.cit.*, s. 188.

cerstwa Polskiego. Jak pisze Iwo Werschler, pod koniec XIX wieku „Sokół” znajdował się pod ideowym wpływem Stronnictwa Narodowo-Demokratycznego. Jednak rozwijający się w Galicji od 1908 roku ruch niepodległościowy, stawiający na przygotowanie do konfliktu między zaborcami, wpływał również na umysły jego członków. Stąd w ramach „Sokoła” powstały stałe drużyny polowe, z których rekrutowało się następnie wielu bojowników o wolną i niepodległą Polskę w latach 1914–1921. Z tego powodu został zdelegalizowany przez komunistów po II wojnie światowej. J. Dobrzański zmarł w 1886 roku, a jego doczesne szczątki spoczywają na cmentarzu Łyczakowskim we Lwowie, w grobowcu rodzinnym.

Jan Lam (s. 197–206) to kolejny bohater książki Katarzyny Drąg. Wywodził się z rodziny o korzeniach szkockich, niemieckich i austriackich, jednakże będąc pod ogromnym wpływem matki, Joanny Ziioleckiej, tożsamościowo był Polakiem. Pełnił funkcję redaktora „Dziennika Polskiego”, pracował również jako satyryk i powieściopisarz. Wśród wielu jego dzieł jednym z najgłośniejszych był hymn Towarzystwa Gimnastycznego „Sokół” – *Marsz Sokolów*. Po śmierci taką jego charakterystykę zamieściła Halina Borkowska w czasopiśmie „Kronika Rodzinna”: „Zakończył żywot we Lwowie jeden z najznakomitszych w Europie, a między współczesnymi polskimi najznakomitszy humorysta i satyryk – Jan Lam. Rodzina jego, pierwotnie podobno pochodzenia szkockiego, ale dawno osiadła w Niemczech i zniemczała, dostała się przez Morawę do Galicyji, gdzie jeszcze stryj pisarza był tak zaciętym Niemcem, iż nie chciał, aby chłopak umiał po polsku. Atoli młody Lam, urodzony w roku 1838 z Polki Ziiołowskiej, wysał z mlekiem piersi matczynej przywiązanie do ziemi, która dla niej była drogą, i przywiązaniu temu nigdy się nie sprzeniewierzył aż do zgonu. Stosunki rodziców z domami polskimi, kształcenie się młodzieńca najprzód u Bazylianów w Buczaczu a następnie w Uniwersytecie Lwowskim, dokończyły co rozpoczęła szlachetna matka”¹⁵. W 1869 roku Jan Lam wydał istotną dla utraconej wolności Rzeczypospolitej powieść *Koroniarz w Galicji czyli Powągi powiatowe. Szkice współczesne przez N.M.* Fabuła tego utworu toczy się w czasie powstania styczniowego w obrębie zaboru austriackiego. Można go zaklasyfikować jako satyrę antyszlachecką i antyzaborczą. Aktywnym czytelnikom warto polecić ten tekst, ponieważ tematyka kresowa, a w szczególności lwowska, ponownie pojawiła się na publicznej agendzie, w kontekście wojny na Ukrainie.

¹⁵ H. Borkowska, *Jan Lam*, „Kronika Rodzinna. Pismo dwutygodniowe poświęcone literaturze, sprawom społecznym i domowym”, 1886, t. 13, nr 16.

W trakcie powstania styczniowego Lam wstąpił do oddziału Jana Czarneckiego, w efekcie czego został pojmany i osadzony w austriackim więzieniu w 1864 roku. Lam angażował się politycznie także z pomocą pióra. Katarzyna Drag pisze: „Krytykował wszystkich i wszystko, bez wyjątku (atakował stańczyków, obóz Sapiehów, Towarzystwo Narodowo-Demokratyczne, a niekiedy także mameluków, czyli swój obóz) co poskutkowało [...] odsunięciem się od niego większości towarzystwa dziennikarskiego i politycznego”¹⁶. Mimo samotności i indywidualizmu Stanisław Leliwa (Ołtarzewski) wyrażał się o nim bardzo dobrze, pisząc m.in.: „Tak pod względem społecznym, jak i politycznym zajmuje on stanowisko postępowo-narodowe; wolny od fanatyzmu i uprzedzeń kastowych, demokrata z zasady, ukochawszy kraj swój serdeczną miłością, nie zaciągnął się pod żaden sztandar czy to stronnictwa, czy też wybitnych osobistości, zachowując zupełną niezawisłość i niezależność”¹⁷. Józef Tretiak, w kontekście działalności dziennikarskiej Lama we Lwowie, nazwał go „najśmielszym i najzdolniejszym partyzantem dziennikarskim”¹⁸.

Platon Kostecki (s. 207–215) to poeta i dziennikarz jednocześnie, odpowiadający na ideę bratania dwóch współistniejących we Lwowie narodów słowiańskich, miał bowiem dwie narodowości – rusińską i polską. Sam mówił o sobie: *gente Ruthenus, natione Polonus*¹⁹. Podobnie jak Jan Lam, optował za nawiązaniem zgodnych relacji ludności rusińskiej i polskiej²⁰. W jednym ze swoich wierszy pt. *Mołytwa (Modlitwa)* napisał taką oto strofę: „W imię Ojca, Ducha, Syna, to nasza modlitwa: Jak Trójca – tak jedyna, Polska, Ruś i Litwa”²¹, co było wyrazem swego rodzaju patriotyzmu polsko-rusko-litewskiego.

P. Kostecki rozpoczął swoją karierę zawodową w 1854 roku od zaproszenia przez J. Dobrzańskiego do redakcji „Nowin” (później „Dziennik Literacki”). Ciekawostką jest to, że jednocześnie podjął pracę w czasopiśmie „Zorja Hałyćka”, które jest uważane za pierwsze pismo ukraińskie w Galicji. Gazeta ta powstała jako organ Głównej Rady Ruskiej, początkowo redagowana w ludowym języku ruskim, później w jazycyzju²² i w koń-

¹⁶ K. Drag, *op.cit.*, s. 199.

¹⁷ S. Leliwa, *Jan Lam*, „Galerya współczesnych znakomitości”, 1881, z. 2, s. 39.

¹⁸ J. Tretiak, *Jan Lam. Talent i charakter* [w:] *idem, Szkice literackie*, seria I, Kraków 1896, s. 201.

¹⁹ *Skon nestora dziennikarzy polskich*, „Nowości Illustrowane”, 9 V 1908, nr 19, s. 7.

²⁰ S. Niciejka, *Cmentarz Łyczakowski we Lwowie w latach 1786–1986*, Wrocław 1988, s. 27.

²¹ P. Kostecki, *Mołytwa*, „Przewodnik Gimnastyczny Sokół”, 1908, nr 6, s. 42–44.

²² „*Jazyczije, jazyczje* (ukr. *Язучіє*) – obraźliwo-polemiczna nazwa (języczysko) sztucznego języka stworzonego w drugiej połowie XIX wieku we wschodniej Galicji.

cu w kształtującym się właśnie języku ukraińskim. Mamy więc dowód na to, iż Galicja w połowie XIX wieku stała się areną, na której swoją tożsamość budowali Ukraińcy, żyjąc pośród Polaków i Rosjan, czerpiąc jednocześnie z obu tych kultur, by ostatecznie stworzyć własną. Od 1858 roku P. Kostecki związał się ze środowiskiem „Przeglądu Politycznego Powszechnego” (później noszącego nazwę „Przegląd Powszechny”). W jego życiorysie warto również odnotować, za Autorką monografii, fakt procesu sądowego, w trakcie którego P. Kostecki stanął na ławie oskarżonych. Domagał się on mianowicie, aby wprowadzić język polski i ruski na Uniwersytet Lwowski jako języki wykładowe. Ówczesny gubernator Schmerling potraktował to działanie jako „podburzanie do rozruchów społecznych w państwie”²³. Ostatecznie trafił do „Gazety Narodowej”, wchodząc tym samym, wraz z Janem Dobrzańskim i Janem Lamem, do grupy dziennikarzy lwowskich stanowiących ikonę dla tego środowiska w tamtym okresie.

Henryk Rewakowicz (s. 216–224) to polityk, dziennikarz i społecznik jednocześnie. Jako dziennikarz pracował dla „Przeglądu Powszechnego”, „Gazety Narodowej”, „Dziennika Polskiego” oraz „Kuriera Lwowskiego”. Rewakowicz, pracując w „Przeglądzie Powszechnym”, miał okazję zderzyć się interwencjami austriackiej cenzury. Jego artykuł z 1861 roku – *Jak rzeczy stoją w Europie?* – został zaklasyfikowany jako zdrada stanu, za co skazano go na 12 lat więzienia, a uwolniono po 3 miesiącach dzięki amnestii ogłoszonej przez Wiedeń. H. Rewakowicz realizował się głównie w „Kurierze Lwowskim”, którego był redaktorem i współwłaścicielem. Głosił tam „hasła demokratyczne, patriotyczne i niepodległościowe, szerzył też wśród inteligencji miejskiej i wiejskiej idee rodzącego się ruchu ludowego”²⁴. Zaangażował się w organizację Towarzystwa Opieki Narodowej opiekującego się powstańcami i sybirakami oraz Przymierza Braci Agudas Achim, które skupiało się na asymilacji wyznawców katolicyzmu i judaizmu. Kilkakrotnie próbował swoich sił na płaszczyźnie politycznej, próbując dostać się do Sejmu Krajowego. W 1889 roku w tym kontekście pisał tak w „Kurierze Lwowskim”: „Mimo 30-letniego niesłuchanego zborykania się pracą dziennikarską, czuję w sobie jeszcze dość siły, aby ten program choć w części wyko-

Język, którego bazą był ludowy język ruski Galicji oraz język cerkiewnosłowiański, zmieszany z językiem rosyjskim (z dodatkiem polonizmów i ukrainizmów, i z ukraińską wymową), używany był w publikacjach moskalofilów, jako potwierdzenie tezy, że Ukraińcy posługują się dialektem języka rosyjskiego”. D. Maciak, *Próba porozumienia polsko-ukraińskiego w Galicji w latach 1888–1895*, Warszawa 2006.

²³ K. Drąg, *op.cit.*, s. 209.

²⁴ *Ibidem*, s. 217.

nać! [...] Liczba głosów będzie dla mnie otuchą do dalszej pracy dziennikarskiej, w porównaniu z charakterem poselskim ochronionym nietykalnością – żmudniejszej i narażonej na ciągłe niebezpieczeństwa, szczególnie wobec nowego kodeksu karnego, który ma być rychło uchwalonym, podczas gdy z reformą procedury cywilnej, daleko bardziej nagłą, nikt się nie śpieszy”²⁵. Kazimierz Chłędowski, pisarz i satyryk, nazywał dziennikarstwo H. Rewakowicza dziennikarstwem rewolwerowym. Tak o nim pisał: „Wyglądał jak bandyta, chodził albo w żupanie na modę roku 1863, albo w zimie w wielkim płaszczu i nosił w rękę ogromną pałkę. [...] Pomiędzy bliższymi znajomymi Rewakowicz uchodził za dobrego i uczynnego człowieka”²⁶.

Przywołując, za Autorką monografii, postaci czterech ikonicznych dziennikarzy i działaczy społeczno-politycznych XIX-wiecznego Lwowa, znajdującego się pod panowaniem Wiednia, chciałem zwrócić uwagę na bogatą w ludzkie losy historię Polski. Obraz Jana Dobrzańskiego, Jana Lama, Platona Kosteckiego i Henryka Rewakowicza Autorka domyka w swojej książce rozdziałem dotyczącym kodyfikacji etycznej dziennikarstwa, której wspomniani bohaterowie byli wierni. Pisze tutaj o etyczności działań jako przymiocie i wyznaczniku jakości pracy dziennikarza; dylematach zawodowych; sumiennosci i uczciwości działań; prawdzie i prawdomówności; dziedzictwie wartości wyznawanych przez redakcję oraz odpowiedzialności za odbiorcę w poczuciu misji dziennikarskiej. Jakże aktualne to w kontekście działalności współczesnych mediów. Aktualność, fachowość oraz wielorakie walory poznawcze przedstawionej monografii nie budzą żadnej wątpliwości. Warta podkreślenia jest również wartość analityczna publikacji, zrealizowanej w sposób przyciągający uwagę czytelnika.

Bibliografia

- Albert Z., *Zamordowanie 25 profesorów wyższych uczelni we Lwowie przez hitlerowców w lipcu 1941 r.*, „Przegląd Lekarski”, 1964, nr 20.
- Borkowska H., *Jan Lam*, „Kronika Rodzinna. Pismo dwutygodniowe poświęcone literaturze, sprawom społecznym i domowym”, 1886, t. 13, nr 16.
- Chłędowski K., *Pamiętniki. Galicja (1843–1889)*, „Głos. Tygodnik literacko-społeczno-polityczny”, 1887, nr 8.
- Drąg K., *Lwowskie korzenie polskiego dziennikarstwa. Studia nad profesjonalizacją zawodu na przełomie wieków (1848–1914)*, Kraków 2021.

²⁵ *Mowa kandydacka H. Rewakowicza*, „Kurier Lwowski”, 1889, nr 26, s. 8.

²⁶ K. Chłędowski, *Pamiętniki. Galicja (1843–1889)*, „Głos. Tygodnik literacko-społeczno-polityczny”, 1887, nr 8, s. 119–120.

- Drożdż M., *Etyka mediów w obronie wartości*, Kraków 2019.
- Hofman I., *Dziennikarstwo poważne – wartość w mediach na przykładzie Polski*, „Communication Today”, 2012, vol. 3, nr 2.
- Jarowiecki J., *Dzieje prasy polskiej we Lwowie do 1945 roku*, Kraków–Wrocław 2008.
- Kostecki P., *Mołytwa*, „Przewodnik Gimnastyczny Sokół”, 1908, nr 6.
- Leliwa S., *Jan Lam*, „Galerya współczesnych znakomitości”, 1881, z. 2.
- Maciak D., *Próba porozumienia polsko-ukraińskiego w Galicji w latach 1888–1895*, Warszawa 2006.
- Nicieja S., *Cmentarz Łyczakowski we Lwowie w latach 1786–1986*, Wrocław 1988.
- Skon nestora dziennikarzy polskich*, „Nowości Ilustrowane”, 9 V 1908, nr 19.
- Tretiak J., *Jan Lam. Talent i charakter* [w:] *idem, Szkice literackie*, seria I, Kraków 1896.

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.