

POLITYKA I SPOŁECZEŃSTWO

**STUDIES IN POLITICS
AND SOCIETY**

**KWARTALNIK
NR 3(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, Uniwersytet w Preszowie
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
Prof. Daniela La Foresta, Uniwersytet Fryderyka II w Neapolu, Włochy

KOLEGIUM REDAKCYJNE

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

„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. Pigonia 6, 35-310 Rzeszów, tel.: +48 (17) 872 13 69
e-mail: wydawnictwo@ur.edu.pl; <https://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 20; ark. druk. 20, zlec. red. 99/2024

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

KAROL BAJDA
Procedural solutions, authorities and infrastructure applied in the execution of protection for a crown witness 5

ROBERT BIAŁOSKÓRSKI
Strukturalna (holistyczna) koncepcja definiowania bezpieczeństwa informacyjnego 17

MAGDALENA BIERNACKA
Wybrane aspekty zjawiska dyskryminacji i wykluczenia społecznego na przykładzie mniejszości romskiej w Rzeczypospolitej Polskiej 29

ŁUKASZ BUCZKOWSKI
Czy na pewno profrekwencyjne? Spostrzeżenia w sprawie dwóch nowelizacji kodeksu wyborczego 44

JÓZEF M. FISZER
Perspektywy renesansu Trójkąta Weimarskiego i jego działalność po agresji Rosji na Ukrainę 60

MACIEJ GITLING
Kapitał ludzki w organizacji a rozwój nowoczesnych technologii 84

JAKUB JAKUBOWSKI, VLADYSLAV ZINICHENKO
From classic to TikTok propaganda. Russian aggression in Ukraine and new media perspective 98

ŁUKASZ JUREŃCZYK
Restoring liberal democracy in Poland 112

ANNA KOŁOMYCEW, EWA KUBEJKO-POLAŃSKA
Funkcjonalność osiedli miejskich. Punkty użyteczności (POI) w zakresie potrzeb zakupowych mieszkańców Rzeszowa 123

BOGUSŁAW KOTARBA
Raport i debata o stanie gminy jako narzędzie rozliczalności władz lokalnych 144

KRZYSZTOF ŁABĘDŹ
Suwerenność w aktualnych wypowiedziach liderów politycznych a poglądy współczesnego społeczeństwa polskiego 161

ARKADIUSZ MACHNIAK
Zwalczanie terroryzmu w Unii Europejskiej – aktualne trendy i wyzwania 174

RAFAŁ MAZUR

- Rola nauki czytania krytyczno-twórczego dzieci w procesie weryfikacji *fake newsów* i innych rodzajów dezinformacji 191

TOMASZ MŁYNARSKI

- Francja wobec polityki neutralności klimatycznej UE i wyzwań transformacji energetycznej w trzeciej dekadzie XXI wieku 202

ALEKSANDER NOWORÓŁ, JEREMIASZ SALAMON

- Miasto wobec wyzwań wynikających ze zmian klimatu. Wnioski z analizy krakowskich strategii rozwoju 215

KATARZYNA PUCHALSKA, AGNIESZKA MAJKA

- Glokalizacja w opinii społeczności lokalnych 236

MICHAŁ PUCHAŁA

- Zgromadzenie Federalne Konfederacji Szwajcarskiej – nadrzędna władza czy klasyczny parlament? 247

DOROTA RYNKOWSKA

- Wsparcie społeczne osób starszych w perspektywie funkcjonowania systemu pomocy społecznej 265

JANUSZ JÓZEF WĘC

- Kontrowersje między Komisją Europejską a rządami państw członkowskich Unii Europejskiej wokół projektu rozporządzenia w sprawie zarządzania migracją i azylem w latach 2020–2024 283

KAMIL WROŃSKI

- Szymon Hołownia – celebrytyzacja polityka 299

- Informacje dla autorów 311

Karol Bajda*

PROCEDURAL SOLUTIONS, AUTHORITIES AND INFRASTRUCTURE APPLIED IN THE EXECUTION OF PROTECTION FOR A CROWN WITNESS

Abstract

The essence of the procedural institution of a crown witness is the scope of their protection. Alongside protection in the *sensu stricto* and *sensu largo*, one can point to procedural mechanisms, authorities, and infrastructure operating in the relevant sphere, which the author analyses in this study. These include the mechanism of excluding the public nature of the trial involving a crown witness, the organization of the court building's functioning, as well as the use of appropriate technical means during the performance of procedural activities. In the further part of the article, the sphere of international cooperation during the application of protection is discussed, along with the characteristics of the Crown Witness Protection Office, which is responsible for its implementation. The author cites available literature and statistical data in the text.

Keywords: crown witness, protection of a crown witness, crown witness protection program

Introduction

The problem of protecting crime witnesses has always been an integral part of the criminal justice process. The issue, however, was trivialized for many years, and the reason for such a state of affairs was the exclusive emphasis on punishing the perpetrators of crimes. This rightful assumption, simultaneously one of the goals of the justice system, is challenging to achieve without ensuring effective protection for crime witnesses. The development of crime in the 20th century and the increasingly sophisticated methods of perpetrators have raised the fear of witnesses testifying fully and freely, often leading directly to a conspiracy of silence. Paradoxically, the criminal world itself forced the justice sys-

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: kbajda@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-3199-8294.

tem to reconsider the existing view of witness protection in the criminal process. The implementation of witness protection has dual significance. On one hand, it safeguards their interests, and on the other hand, it paves the way to obtain material truth in the legal process¹.

Awareness of the gravity of the issue of witness protection in the legal process led to a stream of interesting proposals in this matter at the end of the last century. The demand for the protection of the privacy of crime victims and witnesses was particularly crucial. The names of those involved and details allowing their identification should not be made public. The suspect should also not have access to this information. The possibility of giving testimony without the presence of the suspect should be introduced, for example, using audiovisual equipment. The decision on the method of giving testimony should be made before the interrogation, with experts responsible for determining the type and degree of threat to the witness participating (to ensure the right to the defence of the accused). Another demand was to equip witnesses with devices enabling efficient communication with the local police unit in case of a threat. This device, in the form of an alarm, would guarantee a priority connection and prompt intervention by law enforcement agencies. An interesting solution was the idea of combining, for example, the institution of conditional early release with a prohibition on the perpetrator's contact with the victim or witness. Witnesses and victims should be informed about these special court provisions and what actions to take in case of their violation².

Some of the presented proposals have been adopted by the Polish legislation. An example of this is the institution of an incognito witness, which implements many doctrinal postulates in the field of witness protection. Technical solutions mentioned are likely to be gradually introduced as the budget for law enforcement agencies increases.

The issue of witness protection is actively discussed, especially in the context of the institution of a crown witness. There is a valid conviction that "ordinary" witnesses do not have adequate protection. For witness protection in the Polish criminal process to function satisfactorily, appropriate financial resources and extensive expert work are needed. There is still much to be done in this matter, and the institution of a crown witness, whose protection is far superior to that of an "ordinary"

¹ See: E. Kowalewska-Borys, *Świadek koronny w ujęciu dogmatycznym*, Kraków 2004, p. 245.

² E. Bieńkowska, C. Kulesza, *Jak postępować z ofiarami przestępstw. Poradnik dla praktyków, Dokumenty Rady Europy i Narodów Zjednoczonych*, Białystok 1992; E. Bieńkowska, C. Kulesza, *Europejskie standardy kształtowania sytuacji ofiar przestępstw*, Białystok 1997.

witness in the process, may prove to be a relevant stimulus. Critical opinions and suggestions from experts should not be surprising. Their example can be illustrated by the following words: “(...) effective protection for an ordinary person – a witness (...) is a real social problem and a difficulty for law enforcement agencies and the justice system. This needs to be solved first, rather than starting the work by creating immunity for the criminal. What kind of justice would it be if the state protects the criminal and tells the witness, who is blameless, ‘protect yourself?’”³.

The analysis of the problem of protecting crown witnesses should start with Article 14 of the Crown Witness Act⁴. It deals with the scope and conditions of providing protection and assistance to crown witnesses and persons closest to them. It constitutes the framework of the protective umbrella with which the justice system secures a valuable witness. It should be noted from the outset that the protection mentioned may not only apply to the crown witness and persons closest to them. Paragraph 3 of Article 14 expands the possibility of applying protection to a suspect who meets the conditions of Article 3(1) of the Act or a person closest to them until obtaining the status of a crown witness. The phrase “persons closest to them” should be understood in accordance with Article 115, paragraph 11 of the Criminal Code⁵.

The legislator's provision constitutes a facultative norm, as indicated by the use of the term “may”⁶. This means that the protection of a crown witness does not occur automatically each time the witness participates in the legal process. Protection is granted upon request or ex officio and is contingent on the occurrence of circumstances prescribed by law. Ex officio protection depends on the consent of individuals who are to be covered by the protection. The consent must be clear and unambiguous and should be in writing⁷.

The condition for applying protection is a threat to the life or health of the crown witness or the suspect mentioned in paragraph 3 of Article 14 of the Act, as well as persons closest to them. The threat mentioned must be real and manifest itself, for example, in threats or harassment. Often, verifying the threat can be very difficult. In such a situation, when deciding to grant protection, one can rely on clues or operational find-

³ J. Wojciechowski, *Na patelni. Po co komu świadek koronny?*, „Polityka”, 1994, No. 3, p. 8.

⁴ Journal of Laws from 2016, item 1197, consolidated text.

⁵ Journal of Laws from 2022, item 1138, consolidated text.

⁶ K.J. Pawelec, *Wyjaśnienia podejrzanego, zeznania świadka i instytucja świadka koronnego. Komentarz*, Warszawa 2003, p. 152.

⁷ B. Kurzepa, *Świadek koronny. Geneza instytucji. Komentarz do ustawy*, Toruń 2005, p. 167.

ings. It is important that the threat is not just a subjective feeling of the person to whom protection is to be granted. It should be emphasized that a threat to the freedom of the entitled person or their property on a significant scale does not constitute a condition for granting protection⁸. At this point, it is worth asking whether a crown witness and persons closest to them should not be mandatorily covered by protection. As rightly noted by Ewa Kowalewska-Borys: “a crown witness, due to his role as a traitor, informer, or finally, a criminal who will avoid criminal responsibility for his actions, is in a state of permanent threat to life or health. (...) Persons closest to him, his family, will be subjected to various pressures. (...) In this context, one cannot ignore the possible reaction of society to the crown witness – contempt and aversion, frustration (...)”⁹. Taking the above into consideration, it must be stated that the Crown Witness Act should include a provision for the mandatory protection of a crown witness and those closest to them. A criminal allowed to participate in proceedings as a crown witness loses freedom and security¹⁰. The time spent obtaining a decision on providing appropriate protection should be used for the witness to go into hiding and adapt themselves and those closest to them to a new reality in which they will have to live.

Exclusion of the public nature of the trial

The first-level mechanism in the sphere of crown witness protection is the exclusion of the public nature of the trial. Article 13, paragraph 1 of the law addresses this issue, stating: “Upon the request of the crown witness, the court excludes the public nature of the trial during their examination. The witness must be informed of this right. In the event of the exclusion of public nature, the provisions of Article 361, paragraphs 1 and 3 of the Code of Criminal Procedure do not apply”¹¹. This is an example of an extralegal limitation of the public nature of the trial¹². The examination of a crown witness, covered by a protection program and undoubtedly exposed to serious danger from criminal organizations,

⁸ *Ibidem*, pp. 167–169.

⁹ E. Kowalewska-Borys, *op. cit.*, p. 257.

¹⁰ See: E. Moczuk, K. Bajda, *Tworzenie bezpieczeństwa lokalnego przez Policję w perspektywie socjologicznej*, [in:] *95 lat służb policyjnych w Polsce*, eds E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015, pp. 387–402.

¹¹ Journal of Laws from 2016, item 1197, consolidated text.

¹² P.K. Sowiński, *Z problematyki niejawności niektórych czynności dowodowych przeprowadzanych na rozprawie głównej w sprawach karnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo”, 2019, vol. 24, pp. 179–191.

should be conducted with the exclusion of public nature. This exclusion applies to the audience, not the procedural parties. The reason for excluding the public nature of the trial is not to hide the identity of the witness or conceal the content of their testimony but to protect their image in the broadest sense. It encompasses all physical characteristics and non-verbal communication methods that could lead to their identification (body build, height, manner of movement, linguistic style, gestures). For the same reasons, it is common practice to have the witness wear a balaclava and undergo a disguise during their presence in other procedural activities¹³. At the same time, the court, based on paragraph 2 of Article 13, “orders the prohibition of bringing into the courtroom devices recording sound, image, or capable of transmitting sound or image, and also subjecting oneself to control for the implementation of this order”¹⁴. This regulation applies to the crown witness only in proceedings in which they have obtained this status. In other proceedings, where they appear as an “ordinary” witness or accused, they may apply for the exclusion of the public nature of the trial under Article 360, paragraph 1, point 4 of the Code of Criminal Procedure¹⁵.

The organization of the functioning of a courthouse building

The implementation of crown witness protection also concerns the organization of the infrastructure of courts and prosecutors' offices. Article 54, paragraph 1 of the Act of July 27, 2001, on the System of Common Courts, states, “It is not allowed to bring weapons or ammunition, as well as explosives and other dangerous substances into court buildings. This does not apply to individuals performing official duties in court buildings that require the possession of weapons”¹⁶. In order to ensure security in court buildings and comply with the specified prohibition, the court president may order the application of appropriate measures. These measures are intended to prevent attempts to bring dangerous items into the buildings. This procedure is crucial for the effective personal protection of the crown witness and the potential threat to their life and health from the criminal world. Firearms and explosives are

¹³ J. Łyżwiński, *Odstępstwa od zasady jawności rozprawy w świetle ustawy o świadku koronnym*, [in:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, ed. E.W. Pływaczewski, Kraków 2005, pp. 444-445.

¹⁴ Journal of Laws from 2016, item 1197, consolidated text.

¹⁵ M. Gabriel-Węglowski, *Ustawa o świadku koronnym. Komentarz. Zarys instytucji w Europie*, Warszawa 2011, p. 181.

¹⁶ Journal of Laws from 2023, item 217, consolidated text.

evidently tools used by members of groups and associations with the aim of committing crimes. The same regulation applies to prosecutor's office buildings, allowing for the effective safeguarding of the interests of a potential crown witness during the preparatory proceedings¹⁷.

The use of technical means

Each appearance of a crown witness in the courthouse poses a real threat to their safety. An effective solution that ensures the secure conduct of procedural activities with their participation while simultaneously preserving the procedural guarantees of the parties is to conduct them, if possible, remotely using technical means with a direct transmission of image and sound. The procedure for questioning in the specified mode is outlined in the aforementioned Article 177, paragraph 1a of the Code of Criminal Procedure, although the conditions for its use are not directly related to the sphere of protection¹⁸. The Appellate Court in Krakow expressed its opinion on this matter in the judgment of March 13, 2009: "It is advisable to question the crown witness remotely using appropriate technical devices (teleconference mode). This saves significant costs for ensuring the witness's safety, which is an obligation of the State authorities, undertaken in the agreement with the witness when each of their appearances (bringing them in) before the court poses a threat to their safety. Another matter is to guarantee the court's control, especially the procedural rights of the accused concerning the witness's testimony, starting from verifying whether the witness testifies without any influences to allowing the witness to be examined by asking questions, just like in cases of testimonies given directly in court"¹⁹.

Paragraph 1a is a specific provision in relation to the rule contained in paragraph 1 of Article 177 of the Code of Criminal Procedure. It can only be applied in a situation where, for justified reasons, conducting the questioning in the standard mode is unjustifiable or impossible. If such reasons arise, it is possible to question the witness remotely using technical means, or question them without using them by a designated judge or a court summoned as part of legal assistance. If the procedure is carried out using technical means, a court clerk, judge's assistant, or court

¹⁷ Article 40, paragraphs 1 and 2, of the Act of January 28, 2016, on the Prosecutor's Office, Journal of Laws 2022, item 1247, consolidated text.

¹⁸ R. Teluk, *Wyłączenie jawności rozprawy wobec osób objętych programem ochrony*, „Palestra” 2014, No. 3-4, p. 80.

¹⁹ Judgment of the Appellate Court in Krakow dated March 13, 2009, Case No. II AKa 155/08, KZS 2009, No. 9, item 42.

official employed in the court where the witness is located participates in the proceedings before the court²⁰. If the witness is in a prison or detention facility, a prison service officer may be present instead of the individuals mentioned above. If the witness, being a Polish citizen, is abroad, a consular official is present²¹. The indicated procedure should be applied to conduct the questioning of witnesses subject to special protection, including crown witnesses. Article 177, paragraph 1a of the Code of Criminal Procedure can be used both in preparatory proceedings and in court proceedings. The place of conducting the questioning in this mode can be kept confidential. This is of particular importance in a situation where there is a threat to the health and life of the protected person²².

International cooperation

Article 15 of the Crown Witness Act states that “the conditions and principles of providing protection or assistance referred to in Article 14 abroad may be specified by an international agreement”²³. Such protection occurs after the conclusion of a bilateral or multilateral international agreement, which establishes the conditions and principles of its provision on the basis of reciprocity. The content of such an agreement is protected analogously to the provisions on the protection of classified information. Given the fact that Poland belongs to countries with average land area and population density, the statutory possibility should be accepted with approval²⁴. Expanding the methods and forms of assistance for crown witnesses through cooperation with other countries is justified in every respect. In individual cases, social and cultural conditions may, under certain circumstances, be a factor influencing the effective provision of security for the crown witness and those closest to them²⁵. Although the analysed issue is subject to secrecy, it is known that the Polish police cooperate with foreign counterparts within

²⁰ Paragraph 1a of Article 177 of the Code of Criminal Procedure, amended by Article 6, point 1 of the Act of August 31, 2011, amending the Act on the Safety of Mass Events and Some Other Acts (Journal of Laws 2011, item 1280), with effect from November 12, 2011.

²¹ Article 177 § 1b added by Article 39, point 3 of the Act of June 19, 2020, amending the aforementioned law, with effect from June 24, 2020.

²² P. Wiliński, *Przesłuchanie świadka na odległość w postępowaniu karnym*, „Przeгляд Sądowy” 2005, No. 6, item 16.

²³ Journal of Laws from 2016, item 1197, consolidated text.

²⁴ *Ustawa o świadku koronnym. Komentarz*, ed. A. Ważny, Warszawa 2013.

²⁵ M. Gabriel-Węglowski, *op.cit.*, p. 192.

witness protection programs. As part of mutual cooperation, there is regular sending and receiving of protected individuals who are repentant criminals, both domestic and foreign²⁶.

The Management of Crown Witness Protection

The protection of a crown witness is carried out by police officers operating in the organizational unit responsible for the protection of crown witnesses²⁷, previously referred to as the Crown Witness Protection Office (ZOŚK²⁸), which operates within the structure of the Central Bureau of Investigation of the Police (CBŚP²⁹). The actions of the Central Bureau of Investigation of the Police (CBŚP) in the field of protection are classified. Protection officers collaborate with services from several countries and participate in numerous training sessions, including in the USA, Germany, Italy, and France. As part of their work, they organize hideouts, convoys, and travel to courts with repentant gangsters whose protection lasts for many years, sometimes even for the rest of their lives. The recruitment process for working with a crown witness is multi-stage. The most experienced professionally and personally officers are selected to work with protected individuals. The psychologist's opinion plays a crucial role in the recruitment process, assessing how well the personality traits of protectors and the protected individual match. The goal is to avoid symptoms of Stockholm syndrome (solidarity and sympathy between both parties, analogous to the situation of kidnappers and hostages) or, conversely, too much distance and reluctance. Officers in the crown

²⁶ Z. Rau, *Przestępcom czasem obiecuje się więcej, niż można im dać*. Wywiad, „Rzeczpospolita”, 2012, No. 117.

²⁷ The organizational unit for the protection of a crown witness within the Central Bureau of Investigation of the Police (CBŚP) is established based on Directive No. 54 of the Chief Police Commander dated October 7, 2014, regarding the organization, substantive and local scope of activities, and principles of cooperation between the Central Bureau of Investigation of the Police and other organizational units of the Police, Police Headquarters Official Journal 2014, item 121.

²⁸ See: A. Misiuk, *Od „Maratonu” do Centralnego Biura Śledczego. Rozwój organizacyjny policyjnych służb zajmujących się zwalczaniem zorganizowanej przestępczości*, „Studia Politologiczne”, 2014, No. 34, pp. 66-81.

²⁹ Centralne Biuro Śledcze Policji (Central Bureau of Investigation of the Police), formerly known as Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji (Central Criminal Investigation Bureau of the Chief Police Command). The change occurred based on the Act of June 26, 2014, Journal of Laws 2014, item 1199, amending the Police Act and some other acts; Por. D. Dzieduszycki, *Akademia Policyjna*, Prawo i Życie 2000, No. 2; G. Maziej, *Polskie FBI, czyli Centralne Biuro Śledcze KG Policji*, „Gazeta Sądowa”, 2000, No. 7-8.

witness protection program must alternately exhibit the qualities of a guardian and a caregiver. They must also behave appropriately in their personal lives. This involves camouflage and discretion. Exceptional stress resistance and resistance to various temptations are also required. Individuals with at least twenty years of experience are preferred. The risk of manipulation by the witness is significantly lower in such cases³⁰.

Officers working in the Crown Witness Protection Office (ZOŚK) are usually policemen with operational experience from other units in the police, such as the criminal, anti-narcotics, or economic department of the Central Bureau of Investigation of the Police (CBŚP). Recruitment includes checking the ability to cooperate with personal sources of information. Desired units are those with a security clearance certificate with the classification "top secret," indicating the highest level of trust and adherence to secrecy. Among the necessary skills, in addition to personality predispositions, are the ability to dynamically drive vehicles in protective formations, no fear of flying helicopters, and *quasi*-accounting competencies in handling and documenting funds from the police's operational fund "O" – zero. Protection officers must also demonstrate a high level of initiative in solving the daily problems of the protected individual and their family, both existential and mental problems, as they deal with people whose world has collapsed. They are constantly under pressure related to self-control and counter-observation. They lead a life of double identity, full of concerns for themselves and the protected individuals. Police officers implementing the assistance and protection program must have communication skills and be able to adapt to the level of their "counterparty," which requires intelligence and ideological flexibility. Crown witnesses are ordinary people, representing a cross-section of society. They include both primitive individuals without authority figures and educated people from higher circles, cultured and calculating. The pressure on protection officers lasts for even a dozen or so years. During this time, they bear a multidimensional responsibility for the protected individuals. The failure of the "guardian" would be a situation where the witness returns to a path of crime, their exposure, as well as putting them at risk of losing health and life³¹.

The protected person is presented with the rules of conduct. The guidelines include a set of actions that, for safety reasons, they will have to undertake, as well as those that will be prohibited. A crown witness provides information about their family, social, and criminal contacts,

³⁰ Pod specjalnym nadzorem, Policja 997, <https://gazeta.policja.pl> (26.11.2020).

³¹ A. Ruszczyk, *Ochroniarze „skruszonych”, czyli jak działa zośk-a. Wywiad ze Zdzisławem Hanejko, byłym „ochroniarzem skruszonych”, t.j. policjantem operacyjnym z Zarządu Ochrony Świadka Koronnego CBŚP*, *Gazeta Śledcza*, <http://gazetasledcza.pl> (29.11.2020).

financial status, health, and other relevant circumstances from the perspective of protection³².

While a crown witness faces a real danger, their physical protection is continuous. As a rule, such a situation occurs before giving testimony and during the trial. Additionally, protection involves daily personal or phone contacts and the ability for the witness to use a 24-hour emergency phone. Until 2012, protection program officers received information three times about a planned attack on the crown witness. Each time, the attack was successfully thwarted³³.

Conclusion

The Polish institution of a crown witness draws inspiration from Western European and Anglo-Saxon countries. Consequently, numerous analogies can be observed in ensuring the safety of repentant criminals³⁴. According to police statistics, around 60 percent of those under the protection program do not reoffend. This is a significant result compared to the general population of offenders, where the percentage of return to criminal activity is approximately 20. There is no other institution in Poland that could report similarly high rehabilitation rates³⁵. For example, in Italy, a crucial condition for the effective functioning of the crown witness institution is to provide effective legal and factual protection. The status of *collaboratore di giustizia* allows the use of ordinary or extraordinary protective measures. If these are insufficient, a special protection program can be employed. In Italy, similar to Polish legislation, state secrecy regarding the granting of the crown witness status applies to the entire proceedings and all circumstances related to their protection and assistance. This is reflected in a complete prohibition of evidence that pertains to all evidentiary activities aimed at revealing the circumstances of providing assistance or protection to eligible individuals. The scope of individuals who can be covered by the protection and assistance program is limited to the crown witness and those closest to them, which is seen by some scholars as a drawback³⁶.

³² Świadkowie koronni. Policja chroni 89, teraz będzie odpowiadał za nich CBŚP, Money.pl, <https://prawo.money.pl> (28.11.2020).

³³ Pod specjalnym nadzorem....

³⁴ M. Krasowski, *Ochrona świadka koronnego*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska”, 2002, vol. XLIX, p. 159.

³⁵ Pod specjalnym nadzorem....

³⁶ J. Brylak, *Program ochrony świadka koronnego we włoskiej procedurze karnej*, „Państwo i Prawo”, 2008, No. 12, pp. 73-83.

In the realm of protection, it is worth noting Article 14(4) of the Crown Witness Act, which states that evidentiary actions aimed at revealing the circumstances from paragraphs 1, 1b, and 2 are inadmissible. In a resolution dated November 30, 2011, the Supreme Court declares that this evidentiary prohibition applies to civil proceedings and also encompasses the period after the cessation of assistance and protection applied to the witness under the terms defined in the Act³⁷.

Bibliography

- Act of June 6, 1997, Criminal Code, Journal of Laws 2022, item 1138 consolidated text.
- Act of June 25, 1997, on Crown Witness, Journal of Laws 2016, item 1197 consolidated text.
- Act of July 27, 2001, Law on the Structure of Common Courts, Journal of Laws 2023, item 217 consolidated text.
- Act of August 31, 2011, amending the Act on the Safety of Mass Events and Some Other Acts, Journal of Laws 2011, item 1280.
- Act of June 26, 2014, amending the Police Act and Some Other Acts, Journal of Laws 2014, item 1199.
- Act of January 28, 2016, Prosecutor's Law, Journal of Laws 2022, item 1247 consolidated text.
- Bieńkowska B., Kulesza C., *Europejskie standardy kształtowania sytuacji ofiar przestępstw*, Białystok 1997.
- Bieńkowska E., Kulesza, C., *Jak postępować z ofiarami przestępstw. Poradnik dla praktyków, Dokumenty Rady Europy i Narodów Zjednoczonych*, Białystok 1992.
- Brylak J., *Program ochrony świadka koronnego we włoskiej procedurze karnej*, „Państwo i Prawo”, 2008, No. 12.
- Directive No. 54 of the Chief Police Commander dated October 7, 2014, regarding the organization, substantive and local scope of activities, and principles of cooperation between the Central Bureau of Investigation of the Police and other organizational units of the Police, Police Headquarters Official Journal 2014, item 121.
- Dzieduszycki D., *Akademia Policyjna*, „Prawo i Życie”, 2000, No. 2.
- Gabriel-Węglowski M., *Ustawa o świadku koronnym. Komentarz. Zarys instytucji w Europie*, Warszawa 2011.
- Judgment of the Appellate Court in Krakow dated March 13, 2009, Case No. II AKA 155/08, KZS 2009, No. 9, item 42.
- Kowalewska-Borys E., *Świadek koronny w ujęciu dogmatycznym*, Kraków 2004.
- Krasowski M., *Ochrona świadka koronnego*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska”, 2002, vol. XLIX.
- Łyżwiński J., *Odstępstwa od zasady jawności rozprawy w świetle ustawy o świadku koronnym*, [in:] *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm. W ujęciu praktycznym*, ed. E.W. Pływaczewski, Kraków 2005.

³⁷ Resolution of the Supreme Court dated November 30, 2011, Case No. III CZP 73/11.

- Maziej G., *Polskie FBI, czyli Centralne Biuro Śledcze KG Policji*, „Gazeta Sądowa”, 2000, No. 7-8.
- Misiuk A., *Od „Maratonu” do Centralnego Biura Śledczego. Rozwój organizacyjny policyjnych służb zajmujących się zwalczaniem zorganizowanej przestępczości*, „Studia Politologiczne”, 2014, No. 34.
- Moczuk E., Bajda K., *Tworzenie bezpieczeństwa lokalnego przez Policję w perspektywie socjologicznej*, [in:] *95 lat służb policyjnych w Polsce*, eds E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015.
- Pawelec K.J., *Wyjaśnienia podejrzanego, zeznania świadka i instytucja świadka koronnego. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Pod specjalnym nadzorem*, Policja 997, <https://gazeta.policja.pl> (26.11.2020).
- Rau Z., *Przestępcom czasem obiecuje się więcej, niż można im dać*. Wywiad, „Rzeczpospolita”, 2012, No. 117.
- Resolution of the Supreme Court dated November 30, 2011, Case No. III CZP 73/11.
- Ruszczyk A., *Ochroniarze „skruszonych”, czyli jak działa zośk-a*. Wywiad ze Zdzisławem Hanejko, byłym „ochroniarzem skruszonych”, t.j. policjantem operacyjnym z Zarządu Ochrony Świadka Koronnego CBŚP, *Gazeta Śledcza*, <http://gazetasledcza.pl> (29.11.2020).
- Sowiński P.K., *Z problematyki niejawności niektórych czynności dowodowych przeprowadzanych na rozprawie głównej w sprawach karnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo”, 2019, vol. 24.
- Świadkowie koronni. Policja chroni 89, teraz będzie odpowiadał za nich CBŚP*, Money.pl, <https://prawo.money.pl> (29.11.2020).
- Teluk R., *Wyłączenie jawności rozprawy wobec osób objętych programem ochrony*, „Palestra”, 2014, No. 3-4.
- Wojciechowski J., *Na patelni. Po co komu świadek koronny?*, „Polityka”, 1994, No. 3.

Rozwiązania procesowe, organy i infrastruktura stosowane w realizacji ochrony świadka koronnego

Streszczenie

Istotą procesowej instytucji świadka koronnego jest sfera jego ochrony. Obok ochrony *sensu stricto* i *sensu largo* wskazać można na procesowe mechanizmy, organy i infrastrukturę działające w przedmiotowej sferze, które autor w niniejszym opracowaniu poddaje analizie. Należy do nich mechanizm wyłączenia jawności rozprawy z udziałem świadka koronnego, organizacja funkcjonowania budynku sądu, a także wykorzystanie odpowiednich środków technicznych podczas wykonywania czynności procesowych. W dalszej części artykułu omówiona zostaje sfera współpracy międzynarodowej podczas stosowania ochrony i charakterystyka Zarządu Ochrony Świadka Koronnego, który odpowiada za jej wykonanie. W tekście autor powołuje się na dostępną literaturę przedmiotu i dane statystyczne.

Słowa kluczowe: świadek koronny, ochrona świadka koronnego, program ochrony świadka koronnego

Robert Białoskórski*

STRUKTURALNA (HOLISTYCZNA) KONCEPCJA DEFINIOWANIA BEZPIECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO

Streszczenie

W artykule przedstawiono strukturalną (holistyczną) koncepcję metody definiowania bezpieczeństwa informacyjnego opartą na strukturze bazowej złożonej z relacji trzech składowych determinantów: społeczeństwa informacyjnego, przestrzeni informacyjno-komunikacyjnej (infosfery) oraz zagrożeń bezpieczeństwa informacyjnego. Te trzy składowe rozpatrywane są w relacyjnym aspekcie zasobów informacyjnych i wartości informacyjnych (ludzi, infrastruktury, technologii, wiedzy i etyki). Zaproponowana w konkluzjach definicja bezpieczeństwa informacyjnego doprowadziła do opracowania relacyjnych kategorii bezpieczeństwa informacyjnego skorelowanych w fizycznej i wirtualnej sferze przestrzeni informacyjno-komunikacyjnej (infosferze). Wyniki badań pokazały, że strukturalne (holistyczne) podejście do definiowania bezpieczeństwa informacyjnego wyróżnia się ścisłą logiczną relacją w porównaniu do innych „rozproszonych” wieloautorskich paradygmatów metodologicznych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo informacyjne, cyberbezpieczeństwo, zagrożenia cyberbezpieczeństwa, społeczeństwo informacyjne, przestrzeń informacyjno-komunikacyjna

Wstęp

W literaturze przedmiotu występuje szerokie spektrum definicji pojęcia „bezpieczeństwo informacyjne”. W tym zakresie dominuje wieloautorskie podejście leksykalne, charakteryzujące się różnorodnością koncepcji metodologicznych prezentowanych przez poszczególnych autorów. W efekcie uzyskujemy w tym zakresie inspirujący przegląd różnych kierunków badań oraz determinujących je składowych (czynników). Jednak brak jednolitego paradygmatu metodologicznego skutkuje brakiem możliwości ścisłego odniesienia i powiązania tego pojęcia z jego składowymi determinantami (struktura bazowa) oraz innymi *de*

* Uniwersytet w Siedlcach, e-mail: robert.bialoskorski@uws.edu.pl, ORCID: 0000-0003-3038-7560.

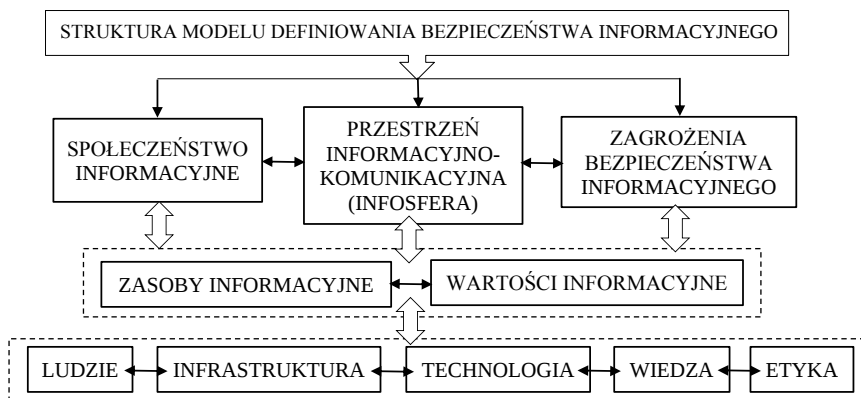
facto wynikającymi z niego kategorii bezpieczeństwa informacyjnego, do których należą: „cyberbezpieczeństwo”, „bezpieczeństwo informacji”, „bezpieczeństwo teleinformatyczne” oraz „bezpieczeństwo komputerowe” (struktury relacyjne). Powoduje to nie tylko nieuzasadnione oderwanie tych pojęć od struktury bazowej, jakim jest „bezpieczeństwo informacyjne”, a nawet ich pojęciowe mieszanie czy wzajemne utożsamianie¹. Wady tej nie ma proponowane w artykule strukturalne (holistyczne) podejście definicyjne wynikające z jednolitego i spójnego paradygmatu metodologicznego.

W artykule zaprezentowano wyniki badań, których **celem było** opracowanie strukturalnej (holistycznej) koncepcji definiowania pojęcia „bezpieczeństwo informacyjne” jako struktury bazowej oraz wynikających z niego i wzajemnie powiązanych kategorii bezpieczeństwa informacyjnego (struktur relacyjnych), a mianowicie: „cyberbezpieczeństwo”, „bezpieczeństwo informacji”, „bezpieczeństwo teleinformatyczne” oraz „bezpieczeństwo komputerowe”. **Podjęty problem badawczy** zawierał się w pytaniu: w jaki sposób można definiować pojęcie „bezpieczeństwo informacyjne” w podejściu strukturalnym i w jaki sposób fakt ten oddziałuje na sposób definiowania jego kategorii (struktur relacyjnych)? Przyjęta **hipoteza badawcza** zawierała się w przypuszczeniu, że strukturalne (holistyczne) podejście do definiowania wyróżnia się ścisłą logiczną relacją wynikową w porównaniu do innych paradygmatów metodologicznych. Prezentowana koncepcja ma charakter autorski i jest wynikiem **studiów porównawczych nad przedmiotem badań** opartych na piśmiennictwie naukowym badaczy polskich i zagranicznych.

Proponowana koncepcja definiowania ma charakter strukturalny. Z definicji „struktura” to „układ i wzajemne relacje stanowiące całość”, inaczej „całość zbudowana w pewien sposób z poszczególnych elementów”². Przyjmując, że istotą struktury jest układ elementów oraz ich relacje, punktem wyjścia przedmiotowych badań było określenie jego składowych determinantów oraz skorelowanych relacji. W tym zakresie za wystarczające uznano przyjęcie trzech kluczowych determinantów, a mianowicie: **(1) społeczeństwo informacyjne, (2) przestrzeń informacyjno-komunikacyjną (infosferę) oraz (3) zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego oraz ich wzajemne relacje**. Te trzy składowe struktury bazowej rozpatrywane były w relacyjnym aspekcie zasobów informacyjnych i wartości informacyjnych, na które składają się: ludzie, infrastruktura, technologia, wiedza i etyka (rys. 1).

¹ Zob. np.: *Leksykon bezpieczeństwa informacyjnego*, red. W. Fehler, Siedlce 2023; *Vademecum bezpieczeństwa informacyjnego*, tom 1, red. O. Wasiuta, R. Klepka, Kraków 2019.

² *Struktura* [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, 2024, <https://sjp.pwn.pl> (14.07.2024).



Rysunek 1. Determinanty strukturalnej (holistycznej) koncepcji definiowania bezpieczeństwa informacyjnego

Źródło: opracowanie własne.

Spółeczeństwo informacyjne

W naukach o bezpieczeństwie społeczeństwo informacyjne³ pełni funkcję zarówno podmiotu (kto zapewnia bezpieczeństwo informacyjne?), jak i przedmiotu referencyjnego (komu zapewnia się bezpieczeństwo informacyjne?)⁴. Człowiek, jako najmniejszy element łańcucha, jakim jest społeczeństwo informacyjne, jest najsilniejszym i zarazem najsłabszym ogniwem bezpieczeństwa informacyjnego. Albowiem to człowiek stworzył technologię informacyjno-komunikacyjną i sztuczną inteligencję, w tym systemy bezpieczeństwa informacyjnego, i jednocześnie jest najbardziej podatny na najgroźniejsze obecnie statystycznie zagrożenia w infosferze, jakim są oszustwa komputerowe, wykorzystujące socjotechniczne metody ataku komputerowego, typu *phishing and spoofing*, czy też jednostkowe, ale na masową skalę incydenty kradzieży i ujawnienia informacji niejawnych⁵. W literaturze przedmiotu istnieje wiele różnorodnych definicji społeczeństwa informacyjnego⁶. Zdaniem autora w definiowaniu społeczeństwa

³ Innymi najczęściej używanymi w literaturze przedmiotu terminami są: „społeczeństwo wiedzy” oraz „społeczeństwo sieciowe”.

⁴ Zob. R. Wróblewski, *Wprowadzenie do nauk o bezpieczeństwie*, Siedlce 2017, s. 84–85.

⁵ Np. *Raporty CERT Polska*, CERT, <https://cert.pl> (14.07.2024) oraz *kazus Edwarda J. Snowdena*.

⁶ J.S. Nowak, *Spółeczeństwo informacyjne – geneza i definicje* [w:] *Spółeczeństwo informacyjne. Krok naprzód, dwa kroki wstecz*, red. P. Sienkiewicz, J.S. Nowak, Katowice 2005, s. 11–15.

informacyjnego istotne jest poszukiwanie zależności przyczynowo-skutkowych pomiędzy „informacją” i „społeczeństwem”. Informacja jest nieodłącznym atrybutem towarzyszącym człowiekowi od zarania ludzkości. Jednak dopiero rewolucja cyfrowa i technologia informacyjno-komunikacyjna przyczyniły się do powstania i rozwoju pojęcia „społeczeństwo informacyjne” w różnych wymiarach jego funkcjonowania, a w szczególności w rozwojowym obszarze psycho-socjologicznym. W efekcie prowadzi to do postrzegania społeczeństwa informacyjnego jako „**społeczeństwa o głębokich zmianach w świadomości społecznej wywołanych skutkiem rewolucji cyfrowej oddziałujące wielowymiarowo (politycznie, gospodarczo, społecznie, kulturowo, etc.) na rzeczywistość za pomocą informacji**”⁷. Zbiorowa świadomość społeczna jest efektem oddziaływania jednostkowych świadomości ludzkich zarówno w sferze realnej, jak i wirtualnej i w tym sensie jest ona zdeterminowana wyłącznie do ludzkich organizmów żywych i nie zależy od przyszłych kierunków i cywilizacyjnych skutków rozwoju sztucznej inteligencji.

Przestrzeń informacyjno-komunikacyjna (infosfera)

Pojęcie przestrzeni informacyjno-komunikacyjnej, zwanej przez autora w skrócie „infosferą”, odwołuje się wprost do jej zależności od „technologii informacyjno-komunikacyjnej”⁸, podkreślając tym samym zarówno aspekt wytwarzania i przetwarzania informacji, jak i jej komunikacyjnej dystrybucji i implementacji. W literaturze przedmiotu pojęcie infosfery wywodzi się z teorii informacji i przyjmuje różne znaczenia. Przykładowo oznacza: „całość zasobów informacyjnych, do których ma dostęp dany podmiot”⁹, „środowisko obejmujące wszelkie relacje i procesy, jakie zachodzą pomiędzy użytkownikami a zbiorami informacji”¹⁰, „ogół informacji dostępnych człowiekowi poprzez jego świadomość, które potencjalnie może on zużytkować przy realizacji swych życiowych celów”¹¹. W szerszym aspekcie

⁷ Zob. R. Białoskowski, *Pojęcie społeczeństwa informacyjnego jako przyczynek do dyskusji*, „Zeszyty Naukowe WSciL”, 2010, nr 26, s. 187–95.

⁸ W literaturze przedmiotu termin ten, jak przyjęto w artykule, występuje w liczbie pojedynczej, jako „technologia informacyjno-komunikacyjna” (ang. *information-communication technology*) lub też w liczbie mnogiej w rozumieniu „technologie informacyjno-komunikacyjne” (ang. *information-communication technologies*).

⁹ T.R. Aleksandrowicz, *Infosfera* [w:] *Leksykon bezpieczeństwa informacyjnego*, red. W. Fehler, Siedlce 2023, s. 176.

¹⁰ H. Batorowska, *Infosfera* [w:] *Vademecum bezpieczeństwa informacyjnego*, red. O. Wasiuta, R. Klepka, Kraków 2020.

¹¹ J.L. Kulikowski, *Człowiek i infosfera*, „Problemy”, 1978, nr 3, s. 2–6.

antroposfery bezpieczeństwa termin ten jest postrzegany jako „infosfera bezpieczeństwa”, gdzie informacja jest traktowana jako środek kreowania bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa informacyjnego rozumianego jako „ochrona informacji przed niepożądanym (przypadkowym lub świadomym) ujawnieniem, modyfikacją, zniszczeniem lub uniemożliwieniem jej przetwarzania”¹². W odróżnieniu do alterantywnych podejść strukturalna (holistyczna) koncepcja definiowania infosfery zakłada dualność fizycznej i wirtualnej natury środowiska informacyjno-komunikacyjnego i jej ścisłą relatywność do społeczeństwa informacyjnego. W efekcie na potrzeby przedmiotowych rozważań przyjmuje się, iż **przestrzeń informacyjno-komunikacyjna (infosfera) to fizyczne i wirtualne środowisko informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane przez społeczeństwo informacyjne do realizacji i osiągania jego celów, interesów i wartości.**

Zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego

W ogólnym sensie należy się zgodzić, iż zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego to mające różnorodny charakter procesy, zjawiska, zdarzenia i sytuacje, w wyniku których mamy do czynienia z uświadamianymi lub nieuświadamianymi ograniczeniami, błędami, zaniechaniami, nadużyciami lub przestępczymi (wrogimi) działaniami godzącymi w swobodny (zgodny z potrzebami i prawem) dostęp do aktualnych, rzetelnych i integralnych zasobów informacyjnych. Typologia zagrożeń jest zróżnicowana i najczęściej obejmuje różne kategorie zagrożeń o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym¹³. W przedmiotowym aspekcie badań celowe jest wyróżnienie zagrożeń bezpieczeństwa informacyjnego w sferze realnej i w sferze wirtualnej. Sfera realna jest fizycznym (materialnym), zaś sfera wirtualna нефizycznym (niematerialnym) środowiskiem bezpieczeństwa informacyjnego. Obie sfery odnoszą się do aspektów prawnych, techniczno-technologicznych, organizacyjnych i funkcjonalnych zarządzania bezpieczeństwem informacyjnym. Przykładowo system ochrony informacji niejawnych w Polsce normatywnie oparty na ustawie o ochronie informacji niejawnych zakłada działania ochronne w sferze realnej (podsystem kancelarii tajnych) oraz wirtualnej (podsystem teleinformatyczny), a przestrzeń wspólną stanowi fizyczne bezpieczeństwo osobowe (rękojmia zachowania

¹² S. Jarmoszko, *Bezpieczeństwo informacyjne a casus infosfery bezpieczeństwa* [w:] *Informacyjne uwarunkowania współczesnego bezpieczeństwa*, red. R. Białoskórski, M. Kubiak, Siedlce 2016, s. 34–59.

¹³ W. Fehler, *Zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego* [w:] *Leksykon bezpieczeństwa informacyjnego*, red. W. Fehler, Siedlce 2023, s. 388–389.

tajemnicy)¹⁴. Zatem w badanym przypadku pod pojęciem zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego należy rozumieć **jakiegokolwiek nieuprawnione wejście lub usiłowanie wejścia do fizycznych lub wirtualnych zasobów informacyjnych podmiotów społeczeństwa informacyjnego (organizacje, jednostki) oraz naruszenie ich integralności i poufności na każdym etapie gromadzenia, przechowywania, przetwarzania i dystrybucji informacji**. Studia nad literaturą przedmiotu wskazują na cztery kategorie zagrożeń bezpieczeństwa informacyjnego: **(1) walkę informacyjną, (2) szpiegostwo, (3) przestępczość i (4) terroryzm**. Z tych czterech tylko pierwsza z konieczności ma przymiotnik „informacyjna”, podczas gdy pozostałe tego nie wymagają, chociaż istotą ich zrozumienia jest również informacja. Chociaż brakuje w tym zakresie kompleksowych badań ilościowych, to mając na uwadze jedynie dynamikę rozwoju cyberprzestrzeni, można przypuszczać, iż wszystkie te kategorie obecnie dominują w sferze wirtualnej w stosunku do sfery realnej. Tak przyjętą na potrzeby badań kodyfikację zagrożeń bezpieczeństwa informacyjnego określają takie determinanty, jak: podmiot atakujący (agresor), podmiot atakowany (ofiara) oraz motywacja (cel) (tab. 1)¹⁵.

Tabela 1. Matryca determinantów kategoryzacji zagrożeń bezpieczeństwa informacyjnego

Rodzaj zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego	Determinanty (wskaźniki) kodyfikacyjne		
	Podmiot atakujący (agresor)	Podmiot atakowany (ofiara)	Motywacja (cel)
Walka informacyjna	P/MOM	P/MOM/POM/ ZGP/MOT/PPG	Polityczna
Szpiegostwo	P/MOM/PPG	P/MOM/POM/PPG	Polityczna/ Biznesowa
Przestępczość	ZGP/J	P/MOM/POM/ZGP/ MOT/PPG/J	Finansowa/ Materialna/ Psychologiczna
Terroryzm	MOT/J	P/MOM/POM/ZGP/ MOT/PPG	Polityczna/ Ideologiczna/ Religijna

Legenda: P – państwa, MOM – międzyrządowe organizacje międzynarodowe, POM – pozarządowe organizacje międzynarodowe, ZGP – zorganizowane grupy przestępcze, MOT – międzynarodowe organizacje terrorystyczne, PPG – prywatne podmioty gospodarcze, J – jednostki.

Źródło: opracowanie własne.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2010, nr 182, poz. 1228 ze zm.).

¹⁵ Por. R. Białoskórski, *Cyberthreats in the Security Environment of the 21st Century*, „Journal of Security and Sustainability Issues”, 2012, no. 4, s. 249–260.

Walka informacyjna¹⁶ jest domeną działania państw, jako podstawowych jednostek politycznych, w tym międzyrządowych organizacji międzynarodowych. Państwa atakują informacyjnie wyłącznie podmioty zorganizowane, a nie jednostki (osoby). Przykładowo, nawet jeśli celem ataku jest personalnie prezydent czy premier danego kraju, to dotyczy to bezpośrednio urzędu, a nie prywatnej osoby. Decydują o tym politycznie motywowany cel postrzegany we wszystkich obszarach aktywności państwa – politycznej, gospodarczej, militarnej, technologicznej i kulturowej, oraz podmioty atakowane¹⁷. Podmiotami szczególnie zaangażowanymi w walkę informacyjną są struktury bezpieczeństwa państwa powołane do prowadzenia tajnych operacji specjalnych, a więc służby specjalne, czyli służba wywiadu (wywiad) i służba kontrwywiadu (kontrwywiad). Warto w tym miejscu zauważyć, że działalność wywiadowcza jest legalna z punktu widzenia prawa państwa powołującego służbę, natomiast nielegalna z punktu widzenia prawa obcego państwa, na którego terytorium wywiad prowadzi czynności operacyjno-rozpoznawcze. W tym drugim przypadku używa się często popularnego żargonu „szpiegostwo” i tym terminem ogólnie określono drugą kategorię zagrożeń bezpieczeństwa informacyjnego.

Szpiegostwo jest *de facto* działalnością polegającą na kradzieży informacji niejawnych i(lub) innych informacji prawnie chronionych i nie ma w tym wypadku znaczenia, czy sprawcą jest państwo („szpiegostwo” państwowe), czy prywatny podmiot gospodarczy (szpiegostwo biznesowe oraz wywiad biznesowy). W obu przypadkach z punktu widzenia prawa i interesu podmiotu atakowanego sprawca dopuszczający się szpiegostwa popełnia czyn przestępny i podlega ściganiu na mocy obowiązującego prawa krajowego i międzynarodowego. Szpiegostwo państwowe, inaczej wywiad państwowy, odróżnia od kategorii wywiadu

¹⁶ Warto w tym miejscu odróżnić pojęcie „walka informacyjna” od zbyt powszechnie używanego terminu „wojna informacyjna”. Ten pierwszy ma charakter naukowy, a ten drugi publicystyczny (medialny), aczkolwiek niestety również jest spotykany w pracach naukowych. Zdaniem autora wynika to z braku wiedzy w zakresie sztuki wojennej. Współcześnie nie prowadzi się bowiem wojen wyłącznie w jednej z 5 domen (lądowej, morskiej, powietrznej, kosmicznej, informacyjnej) i operacje wojenne mają charakter wielodomenowy (hybrydowy). Zatem tak jak nie ma wyłącznie „wojny lądowej”, „wojny powietrznej”, „wojny morskiej”, „wojny kosmicznej”, nie ma także „wojny informacyjnej”. Mamy natomiast do czynienia z „walką lądową”, „walką informacyjną”, itd.

¹⁷ Atak informacyjny może być elementem psychologicznych operacji informacyjnych (POI) lub cybernetycznych operacji informacyjnych (COI). Zob. R. Białoskórski, *The Theoretical Concept of Information Warfare: A General Outline*, „Humanities and Social Sciences”, 2023, nr 4, s. 7–24.

prywatnego analiza matrycy sześciu wskaźników, takich jak: podmiot, obszar działania, obiekt rozpracowania, rodzaj informacji, metoda oraz cel działania (tab. 2).

Tabela 2. Matryca determinantów kategorii „szpiegostwa”

Kategoria wywiadu	Podmiot	Obszar działania	Obiekt rozpracowania	Rodzaj informacji	Metody działania	Cel działania
Wywiad państwowy (służba wywiadu)	Państwo	Środowisko międzynarodowe	Państwa Organizacje międzynarodowe (międzyrządowe i pozarządowe) Podmioty transnarodowe	Informacje jawne Informacje niejawne (operacyjne źródła osobowe i nieosobowe)	Wywiad otwarty (biały) Tajny wywiad operacyjny (praca typowniczo-werbunkowa; agenturalne źródła informacji; tajne operacje wywiadowcze)	Informacyjne wsparcie systemu władzy państwa w podejmowaniu strategicznych decyzji w zakresie bezpieczeństwa państwa
Wywiad prywatny (wywiad biznesowy/szpiegostwo biznesowe)	Prywatny podmiot biznesowy	Środowisko biznesowe	Państwo Klient Kooperant Konkurent	Informacje jawne (wywiad biznesowy) ----- Poufne informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa (szpiegostwo biznesowe)	Wywiad otwarty (wywiad biznesowy) ----- Przestępne czyny pozyskiwania informacji biznesowych (kradzież, korupcja, itp.) (szpiegostwo biznesowe)	Informacyjne wsparcie organów własnościowych i zarządczych organizacji w podejmowaniu decyzji menedżerskich

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku kategorii wywiadu prywatnego mamy do czynienia z dwoma subkategoriami zagrożeń bezpieczeństwa informacyjnego, a mianowicie: wywiadem biznesowym oraz szpiegostwem biznesowym. Cel ich działania jest ten sam, a zasadnicza różnica polega na rodzaju i sposobach pozyskiwania informacji wywiadowczych. Wywiad biznesowy jest rodzajem zaawansowanej analityki biznesowej operującej wyłącznie na jawnych źródłach informacji (wywiad biały)¹⁸. Szpiegostwo

¹⁸ Zob. J. Surma, *Business Intelligence. Systemy wspomagania decyzji biznesowych*, Warszawa 2009; R. Białoskowski, *Koncepcja strategii wywiadu biznesowego*, „Secretum”, 2015, nr 2, s. 61–74.

biznesowe polega na pozyskiwaniu poufnych informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa za pomocą czynów przestępnych, takich jak kradzież czy korupcja (wywiad czarny)¹⁹.

Przestępczość, jako kategoria zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego, może mieć charakter jednostkowy (przestępca) lub zorganizowany (grupa przestępcza) oraz pospolity (np. kradzież lub zniszczenie dokumentów niejawnych w formie dokumentów materialnych) albo też zaawansowany (np. kradzież lub zniszczenie zbioru danych w formie elektronicznej z systemu teleinformatycznego). Obecnie dynamika zaawansowanej przestępczości w cyberprzestrzeni (cyberprzestępczości) ma trend rosnący, do czego istotnie przyczyniła się sprzyjająca temu sytuacja pandemiczna. Definiowanie cyberprzestępczości na gruncie prawnym jest niezwykle złożone. Niektóre czyny związane z cyberprzestępczością są odzwierciedleniem przestępstw i wykroczeń mających miejsce w świecie realnym, ale zostały odpowiednio zaadaptowane do warunków, jakie oferuje cyberprzestrzeń²⁰. Interesującą w tym względzie analizę przedmiotowo-podmiotową zawiera dysertacja Janusza Wasilewskiego²¹.

Terroryzm, jako kategoria zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego, jest głównie domeną organizacji terrorystycznych, aczkolwiek odnotowuje się także przypadki jednostkowych (personalnych) ataków klasyfikowanych jako terrorystyczne²². Współcześnie terroryzm w cyberprzestrzeni, czy też z wykorzystaniem cyberprzestrzeni (cyberterroryzm), ogranicza się do następujących działań: planowanie zamachów terrorystycznych (rozpracowywanie celów ataku), komunikacja (cyfrowa łączność szyfrowana), szerzenie propagandy ideologii terroryzmu, radykalizacja i rekrutacja nowych członków, pozyskiwanie funduszy na działalność terrorystyczną oraz instruktaż i szkolenie w zakresie metod i technik terrorystycznych²³.

¹⁹ Idem, *Prawno-etyczny wymiar wywiadu biznesowego*, „Secretum”, 2016, nr 1, s. 22–35.

²⁰ K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Cyberbezpieczeństwo – zagadnienia definicyjne*, „Cybersecurity and Law”, 2019, nr 2, s. 16.

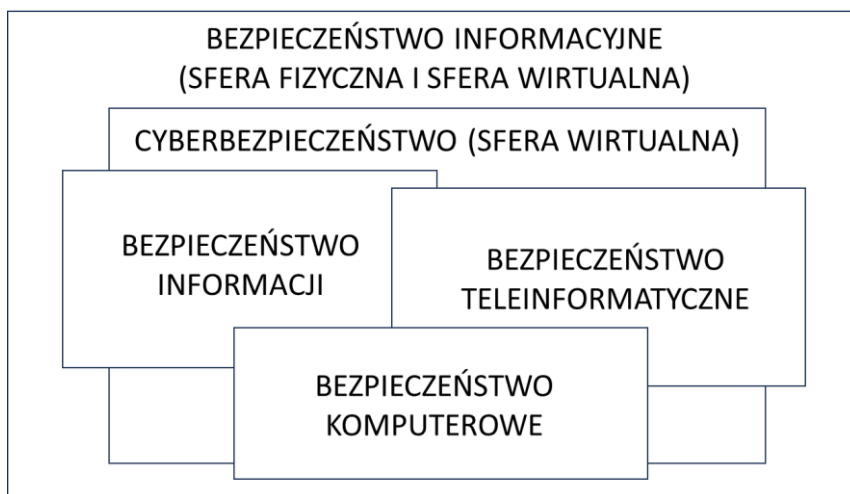
²¹ J. Wasilewski, *Cyberprzestępczość – wybrane aspekty prawnokarne i kryminalistyczne*, Dysertacja, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2017, <https://repozytorium.uwb.edu.pl> (14.07.2024).

²² R. Białoskórski, *Cyberzagrożenia w środowisku bezpieczeństwa XXI wieku*, Warszawa 2011.

²³ *Cyberterrorism. Understanding, Assessment, and Response*, eds T.M. Chen, L. Jarvis, S. Macdonald, Springer 2014.

Strukturalna definicja bezpieczeństwa informacyjnego

Na podstawie przedstawionych ogólnych założeń strukturalnej (holistycznej) koncepcji definiowania bezpieczeństwa informacyjnego przyjmujemy, iż **bezpieczeństwo informacyjne to bezpieczeństwo przestrzeni informacyjno-komunikacyjnej (infosfery) polegające na wczesnym ostrzeganiu, zapobieganiu i przeciwdziałaniu wszelkim zagrożeniom bezpieczeństwa informacyjnego w sferze fizycznej i wirtualnej**. Tak zdefiniowane bezpieczeństwo informacyjne implikuje definiowanie jego kategorii (pojęć relacyjnych), do których należą: cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo informacji, bezpieczeństwo teleinformatyczne i bezpieczeństwo komputerowe. W prezentowanym podejściu istotna jest korelacja badanych pojęć w fizycznej i wirtualnej sferze przestrzeni informacyjno-komunikacyjnej (rys. 2).



Rysunek 2. Korelacja bezpieczeństwa informacyjnego i jego kategorii

Źródło: opracowanie własne.

Bezpieczeństwo cyberprzestrzeni (cyberbezpieczeństwo) to bezpieczeństwo wirtualnej (niefizycznej) sfery przestrzeni informacyjno-komunikacyjnej (infosfery) polegające na wczesnym ostrzeganiu, zapobieganiu i przeciwdziałaniu zagrożeniom bezpieczeństwa informacyjnego podmiotów (użytkowników), zasobów i wartości informacyjnych społeczeństwa informacyjnego.

Bezpieczeństwo informacji to bezpieczeństwo gromadzenia, składowania, przetwarzania, transmitowania i dystrybuowania zasobów

i wartości informacyjnych społeczeństwa informacyjnego w przestrzeni informacyjno-komunikacyjnej (infosferze).

Bezpieczeństwo teleinformatyczne to bezpieczeństwo systemów informacyjno-komunikacyjnych w przestrzeni informacyjno-komunikacyjnej (infosferze), w których są gromadzone, składowane, przetwarzane i transmitowane zasoby i wartości informacyjne społeczeństwa informacyjnego.

Bezpieczeństwo komputerowe to bezpieczeństwo stacjonarnych i mobilnych urządzeń komputerowych w przestrzeni informacyjno-komunikacyjnej (infosferze), w których są gromadzone, składowane, przetwarzane i transmitowane zasoby i wartości informacyjne społeczeństwa informacyjnego.

Zakończenie

Przedstawiona w artykule strukturalna (holistyczna) koncepcja definiowania bezpieczeństwa informacyjnego została oparta na strukturze bazowej złożonej z relacji trzech składowych determinantów: społeczeństwa informacyjnego, przestrzeni informacyjno-komunikacyjnej (infosfery) oraz zagrożeń bezpieczeństwa informacyjnego. Te trzy składowe były rozpatrywane w relacyjnym aspekcie zasobów informacyjnych i wartości informacyjnych (ludzi, infrastruktury, technologii, wiedzy i etyki). Uzyskana w efekcie definicja bezpieczeństwa informacyjnego pozwoliła na wypracowanie relacyjnych kategorii bezpieczeństwa informacyjnego skorelowanych w fizycznej i wirtualnej sferze przestrzeni informacyjno-komunikacyjnej (infosferze). Zaproponowane strukturalne (holistyczne) podejście do definiowania bezpieczeństwa informacyjnego wyróżnia się ścisłą logiczną relacją wynikową w porównaniu do innych „rozproszonych” wieloautorskich paradygmatów metodologicznych.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T.R., *Infosfera* [w:] *Leksykon bezpieczeństwa informacyjnego*, red. W. Fehler, Siedlce 2023.
- Batorowska H., *Infosfera* [w:] *Vademecum bezpieczeństwa informacyjnego*, red. O. Wasiuta, R. Klepka, Kraków 2020.
- Białoskórski R., *Cyberthreats in the Security Environment of the 21st Century*, „Journal of Security and Sustainability Issues”, 2012, no. 4.
- Białoskórski R., *Cyberzagrożenia w środowisku bezpieczeństwa XXI wieku*, Warszawa 2011.
- Białoskórski R., *Koncepcja strategii wywiadu biznesowego*, „Secretum”, 2015, nr 2.
- Białoskórski R., *Pojęcie społeczeństwa informacyjnego jako przyczynek do dyskusji*, „Zeszyty Naukowe WScIL”, 2010, nr 26.

- Białoskowski R., *Prawno-etyczny wymiar wywiadu biznesowego*, „Secretum”, 2016, nr 1.
- Białoskowski R., *The Theoretical Concept of Information Warfare: A General Outline*, „Humanities and Social Sciences”, 2023, no. 4.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., *Cyberbezpieczeństwo – zagadnienia definicyjne*, „Cybersecurity and Law”, 2019, nr 2.
- Cyberterrorism. Understanding, Assessment, and Response*, eds T.M. Chen, L. Jarvis, S. Macdonald, Springer 2014.
- Fehler W., *Zagrożenia bezpieczeństwa informacyjnego* [w:] *Leksykon bezpieczeństwa informacyjnego*, red. W. Fehler, Siedlce 2023.
- Jarmoszko S., *Bezpieczeństwo informacyjne a casus infosfery bezpieczeństwa* [w:] *Informacyjne uwarunkowania współczesnego bezpieczeństwa*, red. R. Białoskowski, M. Kubiak, Siedlce 2016.
- Kulikowski J.L., *Człowiek i infosfera*, „Problemy”, 1978, nr 3.
- Nowak J.S., *Spółeczeństwo informacyjne – geneza i definicje* [w:] *Spółeczeństwo informacyjne. Krok naprzód, dwa kroki wstecz*, red. P. Sienkiewicz, J.S. Nowak, Katowice 2005.
- Raporty CERT Polska*, CERT, <https://cert.pl> (14.07.2024).
- Struktura* [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, 2024, <https://sjp.pwn.pl> (14.07.2024).
- Surma J., *Business Intelligence. Systemy wspomagania decyzji biznesowych*, Warszawa–Ursynów 2009.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2010, nr 182, poz. 1228 ze zm.).
- Wasilewski J., *Cyberprzestępczość – wybrane aspekty prawnekarne i kryminalistyczne*, Dysertacja, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2017, <https://repozytorium.uwb.edu.pl> (14.07.2024).
- Vademecum bezpieczeństwa informacyjnego*, t. 1, red. O. Wasiuta, R. Klepka, Kraków 2019.
- Wróblewski R., *Wprowadzenie do nauk o bezpieczeństwie*, Siedlce 2017.

A structural (holistic) concept defining information security

Abstract

The article presents a structural (holistic) concept of the method of defining information security based on a main structure composed of the relationship of three component determinants: information society, information and communication space (infosphere), and information security threats. These three components are considered in the relational aspect of information resources and information values (people, infrastructure, technology, knowledge, and ethics). The definition of information security led to the development of relational categories of information security correlated in the physical and virtual spheres of the information and communication space (infosphere). The research results have pointed that the structural (holistic) approach to defining information security is distinguished by a strict logical result compared to other ‘distributed’ multiauthor methodological paradigms.

Keywords: information; security, cybersecurity, security threats, information society, information-communication space

Magdalena Biernacka*

WYBRANE ASPEKTY ZJAWISKA DYSKRYMINACJI I WYKLUCZENIA SPOŁECZNEGO NA PRZYKŁADZIE MNIEJSZOŚCI ROMSKIEJ W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Streszczenie

Artykuł koncentruje się na problematyce dyskryminacji i wykluczenia społecznego, z czym boryka się mniejszość romska w Polsce. Przeprowadzona analiza ukazuje wieloaspektowy charakter marginalizacji Romów, zwracając uwagę na głęboko zakorzenione stereotypy, systemowe bariery w dostępie do edukacji, trudności w znalezieniu zatrudnienia oraz problemy dotyczące warunków mieszkaniowych. Omówiono również kwestie związane zarówno z populacją mniejszości romskiej w XXI wieku, jak i mniejszością romską w kontekście narodu, podkreślając tym samym jej unikatową tożsamość kulturową. W artykule przedstawiono również konkretne przykłady zjawiska dyskryminacji, z jakimi mniejszość romska mierzy się na co dzień.

Słowa kluczowe: dyskryminacja, mniejszości etniczne, prawa człowieka, Romowie, wykluczenie społeczne

Wstęp

Romowie po przejściu na półosiadły lub osiadły tryb życia przyjmowali obywatelstwo państw, na terenie których przebywali. Od większości odróżniało ich jednak pochodzenie, kultura, język i tradycja, co stanowiło odrębność, dzięki której otrzymali status mniejszości etnicznej. Pierwszy z nich został im przyznany np. w Polsce i na Litwie, a drugi w Czechach, Rumunii, Bośni i Hercegowinie oraz na Węgrzech i Słowacji¹. Bez względu jednak na stan prawny nadany im w różnych państwach, Romowie uznali siebie za odrębny naród z własną tradycją, kulturą, pochodzeniem i językiem. Posługują się językiem indoeuropejskim, który występuje w bardzo wielu dialektach. Na terenach Polski

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: mbiernacka@ur.edu.pl, ORCID: 0009-0000-7348-901X.

można rozróżnić ich aż sześć, co często jest przyczyną niezrozumienia pomiędzy członkami odmiennych grup tej społeczności, mieszkających w różnych częściach kraju².

Romowie od wieków spotykali się z wykluczeniem społecznym, przymusową asymilacją i przemocą, a przejawy dyskryminacji i nierównego traktowania w stosunku do tej mniejszości etnicznej mają miejsce w krajach na całym świecie. Utożsamianie Romów z negatywnymi określeniami, takimi jak „złodziej” czy „oszust”, wynika z głęboko zakorzenionych stereotypów i uprzedzeń, które od wieków towarzyszą tej społeczności³. Te negatywnie nacechowane skojarzenia są wynikiem zarówno historycznych, jak i społecznych czynników, które prowadzą do marginalizacji i dyskryminacji Romów w wielu krajach, w tym także w Polsce⁴. Dzieje Romów są naznaczone wieloma formami dyskryminacji, które przez długie lata kształtowały ich relacje z innymi członkami społeczeństwa. W miarę upływu czasu stosunek polskiego społeczeństwa do mniejszości romskiej ulegał pewnym zmianom⁵. Były one wynikiem licznych czynników, takich jak interakcje między lokalnymi społecznościami a Romami, zmieniające się warunki społeczne, gospodarcze i polityczne, a także działania na rzecz integracji i walki z dyskryminacją. Ważną rolę w tych przemianach odegrały również przepisy prawne, które wprowadzały odpowiednie gwarancje oraz zakazy mające na celu ochronę praw mniejszości romskiej. Przepisy te zakazują wszelkich form dyskryminacji, obejmując przede wszystkim kwestie związane z pochodzeniem, narodowością, kolorem skóry czy językiem⁶.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problemu dyskryminacji, nierówności i wykluczenia, których Romowie doświadczają w życiu codziennym. Na potrzeby niniejszej publikacji przyjęto hipotezę, że wydarzenia historyczne oraz stereotypy wpływają na dyskryminację mniejszości romskiej w Polsce. W toku przyjętych prac postawiono następujące pytania badawcze: 1) Czy wydarzenia historyczne oraz występujące stereotypy mają wpływ na opinie o mniejszości romskiej? 2) Jakie są główne formy dyskryminacji i wykluczenia społecznego, z któ-

¹ A. Adamczyk, *Romowie – naród bez ojczyzny*, „Przegląd Narodowościowy”, 2014, nr 3, s. 16.

² *Ibidem*.

³ K. Łabędź, *Polacy wobec innych narodów, mniejszości narodowych i uchodźców* [w:] *Mniejszości narodowe a bezpieczeństwo państwa*, red. Ł. Makowski, J. Szostak, Chorzów 2015, s. 157–158.

⁴ *Ibidem*.

⁵ E. Nowicka, *Co oznacza być mniejszością narodową lub etniczną w Polsce?* „Znak”, 2014, s. 710–711.

⁶ *Ibidem*.

rymi spotyka się mniejszość romska w Polsce? 3) Jakie zagrożenia niesie za sobą dyskryminacja i jak należy jej przeciwdziałać? W artykule posłużono się następującymi metodami badawczymi: ilościową i porównawczą podczas analizy wyników spisu powszechnego, analizą instytucjonalno-prawną, którą zastosowano w celu przeanalizowania aktów prawnych, dokumentów, statystyk, oraz analizą treści w trakcie analizowania materiałów zawartych w książkach, artykułach oraz opracowaniach naukowych.

Romowie w kontekście narodu

Romowie nigdy nie byli traktowani w kategoriach narodowych, ponieważ nigdy nie byli związani z żadnym konkretnym państwem. W kontekście analizy Romów jako narodu kluczowe jest zrozumienie definicji tego pojęcia. Naród można zdefiniować jako wspólnotę ludzi, którą łączy wspólna historia, kultura, język, tradycje oraz silne poczucie tożsamości⁷. W tradycyjnych rozważaniach o narodzie elementem często uznawanym za nieodzowny jest powiązanie tej wspólnoty z określonym terytorium lub państwem⁸. Jednakże istnieją przypadki, takie jak naród romski, które wymykają się tej klasycznej definicji, wymagając szerszego i bardziej elastycznego rozumienia tego pojęcia. Mówiąc ogólnie, Romowie są etniczną i kulturową grupą, która nie miała własnego państwa w tradycyjnym znaczeniu, co oznacza, że nie posiadają terytorium narodowego. Jednak podobnie jak inne narody mają wspólny język stanowiący ważny element ich tożsamości kulturowej, pochodzenie, bogatą tradycję i kulturę, ale również długą i złożoną historię, co umożliwia określenie ich jako wspólnoty w kontekście kulturowym i etnicznym⁹.

Definiując pojęcie narodu w kontekście mniejszości romskiej należy również przybliżyć znaczenie mniejszości etnicznej, którą z kolei od mniejszości narodowej odróżnia to, że jej członkowie nie posiadają własnego państwa¹⁰. Przyznanie statusu mniejszości etnicznej, a nie narodo-

⁷ M. Barwiński, *Pojęcie narodu oraz mniejszości narodowej i etnicznej w kontekście geograficznym, politycznym i socjologicznym*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica”, 2004, nr 5, s. 59.

⁸ M. Budyta-Budzyńska, *Socjologia narodu i konfliktów etnicznych*, Warszawa 2010, s. 31.

⁹ A. Adamczyk, *op.cit.*, s. 16; E. Nowicka, *Romowie – pierwsi Europejczycy [w:] Wędrowcy i migranci, pomiędzy marginalizacją a integracją*, red. E. Nowicka, B. Cieślińska, Kraków 2005, s. 46.

¹⁰ S. Łodziński, A. Jasińska-Kania, *Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce*, Warszawa 2009, s. 16.

wej, jest związane z kilkoma istotnymi aspektami i ma pewne konsekwencje zarówno na poziomie prawnym, politycznym, jak i społecznym¹¹.

W kontekście prawnym status mniejszości etnicznej może zapewniać grupie ochronę przed dyskryminacją, a także gwarantować jej prawo do kulturowania własnej kultury i języka. Może również umożliwiać uczestnictwo w programach rządowych, które mają na celu wspieranie mniejszości i zapewnienie im równych szans rozwoju¹². W przeciwieństwie do mniejszości narodowej, której tożsamość jest często związana z przynależnością do konkretnego państwa narodowego, mniejszość etniczna może być definiowana bardziej przez wspólnotę kulturową niż polityczną. Na poziomie politycznym uznanie statusu mniejszości etnicznej może wpływać na sposób, w jaki rządy formułują swoje polityki wobec różnorodności i integracji społecznej¹³. Może to obejmować zarówno pozytywne działania na rzecz włączenia społecznego, jak i potencjalne napięcia wynikające z różnych oczekiwań i potrzeb tej grupy.

Definicja dotycząca mniejszości etnicznej została zawarta w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych. Mniejszością etniczną w jej rozumieniu jest grupa obywateli polskich, która „spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub
- 3) tradycją;
- 4) dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji;
- 5) ma świadomość własnej historycznej wspólnoty etnicznej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę;
- 6) jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat;
- 7) nie utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie”¹⁴.

Niezależnie jednak od stanu prawnego, jaki został im nadany w różnych państwach, Romowie podczas I Światowego Kongresu Romów w 1971 roku, który odbył się w Londynie, zostali uznani za odmienny naród. Kongres ten odegrał również istotną rolę w zjednoczeniu społecz-

¹¹ *Ibidem*, s. 16–18.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. 2005, nr 17, poz. 141).

ności romskich oraz podkreślił ich wspólne dziedzictwo¹⁵. Zgromadził przedstawicieli Romów z różnych krajów, którzy wspólnie pracowali nad wzmocnieniem poczucia jedności oraz promowaniem wspólnych interesów. W efekcie I Światowego Kongresu Romów powstały także organizacje międzynarodowe, które miały na celu reprezentowanie interesów Romów oraz walkę o ich prawa na forum międzynarodowym. Kongres zainicjował proces globalnej integracji Romów, który trwa do dziś i jest kontynuowany przez kolejne pokolenia działaczy romskich. Wydarzenie to wzmocniło romską tożsamość, dając impuls do dalszej walki o uznanie praw Romów oraz poprawę warunków życia w różnych częściach świata¹⁶.

Romów w kontekście narodu można zatem definiować jako mniejszość etniczną, która jest silnie związana ze swoją tradycją i kulturą, nieulegającą zbyt zmianom czy przeobrażeniom społecznym. Z kolei poczucie etniczności utożsamić można z tym, że członkowie, którzy do niej przynależą, często mają świadomość odrębności od reszty narodu oraz są zamknięci na oddziaływania zewnętrzne¹⁷.

Populacja mniejszości romskiej w Polsce w XXI w.

Romowie, obok Łemków, Karaimów i Tatarów, należą do jednej z czterech mniejszości etnicznych zamieszkujących obszar Rzeczypospolitej Polskiej. Grupy etniczne Romów różnią się od siebie pod wieloma względami, w tym językiem, zwyczajami i historią migracji. W Polsce najliczniejszą grupę stanowią: Bergitka Roma, Lowarzy oraz Keldersze, którzy są znani z utrzymywania tradycji koczowniczej¹⁸.

Na podstawie danych zawartych w spisach powszechnych z 2002, 2011 i 2021 roku można zauważyć, że najwięcej Romów zamieszkiwało województwa: dolnośląskie, małopolskie i śląskie, które jest jednym z tych regionów w Polsce, gdzie Romowie stanowią znaczną część tej społeczności¹⁹. W szczególności w miastach takich, jak: Katowice, Gliwice czy Sosnowiec znajdują się największe ich skupiska. W 2011 roku można było zaobserwować wzrost liczebności mniejszości romskiej w stosunku do 2002 roku, w którym tę narodowość zadeklarowało

¹⁵ A. Adamczyk, *op.cit.*, s. 16–17.

¹⁶ A. Kowarska, *Polska Roma. Tradycja i nowoczesność*, „Studia Ethnologica”, 2005, s. 5.

¹⁷ R. Radzik, *Co to jest naród?*, „Znak” 1997, nr 502, s. 79–83.

¹⁸ *Mniejszości narodowe i etniczne*, Gov.pl, <https://www.gov.pl> (7.07.2024).

¹⁹ *Ibidem*.

12 731 osób²⁰. Romowie są mniejszością etniczną, której liczba według danych zawartych w spisie powszechnym przeprowadzonym w 2011 roku wynosiła 16 725 osób. Największą liczbę Romów zarejestrowano w: województwie dolnośląskim, gdzie zamieszkiwało 2028 osób tej grupy etnicznej, województwie małopolskim – 1735 osób oraz województwie śląskim – 1733 osób²¹. Dla porównania ze spisem powszechnym przeprowadzonym w 2002 roku, województwo dolnośląskie zamieszkiwało 1319 osób tej grupy etnicznej, województwo małopolskie – 1678 osób oraz województwo śląskie – 1189 osób. Z kolei w roku 2021 w przeprowadzonym spisie powszechnym mniejszość romską zadeklarowało 11 800 osób²². W porównaniu do poprzednich spisów powszechnych z lat 2002 i 2011 znacznie mniejsza liczba osób deklarowała przynależność do Romów. Wyniki spisu ludności z 2021 roku wskazują, że ludność obywateli polskich w identyfikacjach narodowościowych obejmowała w sumie 37 149,5 tys. osób, co stanowi 97,7% ogółu mieszkańców Polski, natomiast mniejszość romską zadeklarowało 0,9% osób²³.

Jak zaznaczają Elżbieta Szyszlak i Tomasz Szyszlak, dane ze sporządzonych spisów powszechnych mogą być trudne do dokładnego oszacowania ze względu na różne komplikacje związane z identyfikacją i zliczaniem mniejszości etnicznych, takich jak Romowie, którzy często żyją w rozproszonych społecznościach. Podczas przeprowadzanych spisów powszechnych odpowiedź na zadawane pytanie o przynależność etniczną była dobrowolna, co spowodowało, że wielu Romów mogło nie zadeklarować swojej tożsamości etnicznej²⁴.

Należy również wspomnieć, że w Polsce mieszka także znacząca liczba migrantów z Ukrainy pochodzenia romskiego. Ta migracja była częścią większego napływu ludności, wywołanego eskalacją działań zbrojnych²⁵. Według dostępnych danych Unii Europejskiej, około 100 tys. osób z Ukrainy przekroczyło granice Unii Europejskiej w związku z tym konfliktem. Problematyczne jednak jest dokładne określenie liczby ukraińskich Romów, którzy znaleźli schronienie w Polsce, zwłaszcza w takich miastach, jak Wrocław, Poznań, Gdańsk²⁶. Informacje o przynależności etnicznej są klasyfikowane jako dane wrażliwe i podlegają

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² NSP 2021, Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl (23.08.2023).

²³ *Ibidem*.

²⁴ E. Szyszlak, T. Szyszlak, *Kwestia romska w polityce państw i stosunkach międzynarodowych*, Wrocław 2012, s. 5.

²⁵ A.M. Caban, *Jak wspierać dzieci i młodzież romską w polskiej szkole*, Warszawa 2023, s. 6–8.

²⁶ *Ibidem*.

szczególnej ochronie zgodnie z przepisami europejskiego prawa. To oznacza, że takie dane są zbierane i przetwarzane w sposób bardzo ograniczony, co utrudnia precyzyjne oszacowanie liczby Romów z Ukrainy w naszym kraju²⁷.

Trzeba podkreślić, że Romowie, pochodzący z Polski, i ci, którzy przybyli z Ukrainy, często spotykają się z dodatkowymi wyzwaniem, takimi jak dyskryminacja, trudności w dostępie do edukacji, pracy oraz opieki zdrowotnej. Ich sytuacja bywa skomplikowana przez brak stabilności oraz wsparcia, co może prowadzić do dalszego wykluczenia społecznego. Organizacje pozarządowe oraz instytucje międzynarodowe stale monitorują tę sytuację, starając się zapewnić pomoc i wsparcie dla romskich społeczności w Polsce²⁸.

Zjawisko dyskryminacji Romów

Zdefiniowanie pojęcia dyskryminacji jest niezwykle istotne, ponieważ stanowi fundament dla prawidłowego stosowania przepisów i zasad zakazujących dyskryminowania oraz promujących równość. Zarówno ten zakaz, jak i zasada równego traktowania stanowią podstawę ochrony praw człowieka i są kluczowymi elementami demokratycznych społeczeństw oraz systemu międzynarodowego, który promuje poszanowanie praw i godności każdej osoby, niezależnie od jej cech osobistych czy pochodzenia²⁹. Dyskryminacja jest zazwyczaj definiowana jako nierówne traktowanie danej osoby lub grupy osób i nie jest uzasadniona obiektywnymi przyczynami ani nie jest usprawiedliwiona przez prawo³⁰.

Termin ten jest używany do opisywania nierównego traktowania lub różnicowania ludzi na podstawie określonych cech, takich jak płeć, rasa, religia, pochodzenie etniczne, orientacja seksualna czy niepełnosprawność³¹. Dyskryminacja jest często uważana za niesprawiedliwą i nieakceptowalną praktykę, ponieważ narusza prawa i godność jednostki oraz może prowadzić do społecznych nierówności i konfliktów. Dlatego wiele systemów prawnych i międzynarodowych konwencji zawiera zapisy zakazujące dyskryminacji i promuje zasadę równego traktowania wszystkich ludzi³². Można

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa 1982, s. 82–102.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² K. Gonera, *Przeciwdziałanie dyskryminacji w Polsce. Jak bronić swoich praw?*, Warszawa 2004, s. 4–6.

wyróżnić dyskryminację bezpośrednią, w której osoba lub grupa osób jest traktowana w sposób niesprawiedliwy lub gorzej niż inne osoby ze względu na określone cechy osobiste lub cechy chronione przez prawo³³. Jest to wyraźne i jawne nierówne traktowanie oparte na takich cechach, jak: płeć, rasa, religia, pochodzenie etniczne, wiek, orientacja seksualna, niepełnosprawność itp. Z kolei dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy osoby będące w różnych sytuacjach traktuje się pozornie tak samo, lecz skutek takiego traktowania jest inny³⁴.

Ochrona przed dyskryminacją jest uregulowana zarówno w Konstytucji, jak i w innych aktach prawnych, chociażby takich, jak: prawo karne, prawo cywilne i prawo pracy. Konstytucja, a dokładniej art. 32, stanowi, że: 1) Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2) Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny³⁵. Przybliżając pojęcie dyskryminacji, należy również wspomnieć o stereotypach, za które uznaje się uproszczone obrazy, wyobrażenia lub przekonania dotyczące danej grupy osób lub kategorii społecznej, która nie uwzględnia indywidualnych różnic³⁶. Romowie często spotykają się z przejawami dyskryminacji mającej związek z licznymi stereotypami na ich temat, a także uprzedzeniami głęboko zakorzenionymi w kulturze³⁷.

Badania nad uprzedzeniami i stereotypami są ważnym narzędziem w analizie społeczeństw i ich postaw wobec różnych grup, dlatego Centrum Badań nad Uprzedzeniami w 2009 roku przeprowadziło pierwszy ogólnopolski sondaż, który dotyczył uprzedzeń w Polsce. W ankiecie zapytane o mniejszość romską osoby często nazywały Romów złodziejami, oszustami, leniwymi osobami. Padały również takie określenia, jak: cwani, biedni, brudni, zamknięci we własnej grupie społecznej³⁸. Przeprowadzone badania ukazały między innymi, że Romowie są postrzegani w społeczeństwie w negatywny sposób na wielu płaszczy-

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997, nr 78, poz. 483, art. 32).

³⁶ J. Tambor, *Stereotyp i prototyp – znaczenia terminów*, „Postscriptum Polonistyczne”, 2008, nr 1, s. 23–29.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ M. Winiewski, M. Witkowska, M. Bilewicz, *Uprzedzenia wobec Romów w Polsce* [w:] *Uprzedzenia w Polsce*, red. A. Stefaniak, M. Bilewicz, M. Winiewski, Warszawa 2005, s. 65–84; S. Łodziński, *Romowie w Narodowym Spisie Powszechnym w 2002 w Polsce. Kwestie liczebności i tożsamości etnicznej* [w:] *Wędrowcy i migranci, pomiędzy marginalizacją a integracją*, red. E. Nowicka, B. Cieślińska, Kraków 2005, s. 29.

znach³⁹. Podczas badań z roku 2023, wykonanych przez Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS), aż 50% ankietowanych było negatywnie nastawionych do Romów żyjących w Polsce⁴⁰.

Inne badania, zrealizowane w 2012 roku na zlecenie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania, wykazały, że Romowie stanowią grupę, wobec której Polacy mają największy dystans społeczny. Z kolei największy przejaw wykluczenia społecznego zaobserwowano w miejscowościach, w których społeczność romska była obecna od dawna. Najwyższy wskaźnik osób negatywnie nastawionych do Romów odnotowano w Oświęcimiu i wynosił on aż 53,9% zapytanych respondentów, którzy deklarowali niechęć do mieszkania w tym samym miejscu, co mniejszość romska⁴¹.

Analizując przykładowe konflikty pomiędzy społeczeństwem polskim a mniejszością romską, należy wskazać te, o których bardzo często mówiono w telewizji i innych mediach. Są to przypadki związane z jawnym dyskryminowaniem Romów, do których doszło na przykład w Mławie w 1991 roku, gdzie najbardziej zamożna społeczność romska spotkała się z atakami agresji ze strony społeczeństwa polskiego⁴². W latach 80. i 90. XX wieku w Polsce, w tym w Mławie, narastały napięcia społeczne i ekonomiczne. W przypadku Mławy jednym z czynników eskalujących konflikt były negatywne stereotypy i uprzedzenia wobec Romów, którzy byli postrzegani przez część mieszkańców jako grupa problematyczna, między innymi z powodu powszechnie przypisywanych im przestępstw oraz stylu życia, który odbiegał od norm społecznych⁴³.

Do kulminacji konfliktu doszło w nocy z 23 na 24 czerwca 1991 roku. W tragicznym wypadku samochodowym 23 czerwca 1991 roku zginął młody Polak, a za spowodowanie zdarzenia obwiniano Roma, co stało się bezpośrednią przyczyną wybuchu przemocy⁴⁴. W nocy z 23 na 24 czerwca rozwścieczeni mieszkańcy Mławy rozpoczęli ataki na domy i mienie romskiej społeczności. Podczas zamieszek doszło do aktów przemocy wobec Romów oraz dewastacji ich mienia. Tłumy mieszkańców Mławy atakowały domy i mieszkania należące do Romów, wybijają-

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Komunikat z badań. Stosunek do innych narodów rok po wybuchu wojny*, Centrum Badań Opinii Społecznej, 2023, nr 33, <https://www.cbos.pl> (30.11.2023).

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² A. Maroń, *Wokół pojęcia pogromu w refleksji nad przemocą antyromską*, „Prace Kulturoznawcze 24”, Wrocław 2020, s. 111–119.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

jąc szyby, podpalając budynki i samochody⁴⁵. W wyniku tych wydarzeń wiele rodzin romskich zostało zmuszonych do ucieczki z miasta w obawie o swoje życie. Choć nie odnotowano ofiar śmiertelnych, straty materialne były znaczne, a wydarzenia te wywarły głęboki wpływ na relacje społeczne w Mławie. Władze początkowo zareagowały na zamieszki w sposób nieadekwatny, co spotkało się z krytyką mieszkańców. Dopiero po kilku dniach wprowadzono dodatkowe siły policyjne, aby przywrócić porządek w mieście. Wydarzenia te wywołały szeroką debatę na temat rasizmu i stosunków etnicznych w Polsce, a także konieczności integracji społeczności romskiej⁴⁶. Konflikt w Mławie z 1991 roku pozostaje jednym z najbardziej znaczących przykładów napięć etnicznych w Polsce po 1989 roku, które ukazały głębokie problemy związane z integracją Romów oraz potrzebę edukacji antydyskryminacyjnej i wsparcia społecznego⁴⁷.

Innym przykładem jest konflikt w Limanowej, który miał miejsce w 2019 roku. Wtedy na terenie tego miasta doszło do protestów związanych z próbą utworzenia ośrodka dla romskich rodzin przy ulicy Zamoyskiego⁴⁸. Romowie zamieszkali na działce, na której nie było odpowiedniej infrastruktury ani warunków sanitarnych. Lokalni mieszkańcy i władze miasta wyrazili obawy co do wpływu nowego osiedla na otoczenie, a także obawiali się naruszenia miejscowego porządku. Protesty i dyskusje publiczne skupiły się na kwestiach związanych z planowanym osiedlem, takich jak problemy higieny, bezpieczeństwa oraz wpływu na otaczającą społeczność⁴⁹. To zdarzenie wywołało spore emocje i debaty w Limanowej, a także stało się przykładem konfliktu związanego z romską społecznością w tym regionie⁵⁰. Ostatecznie, pod naciskiem protestujących, władze Limanowej zdecydowały się wycofać z planów budowy ośrodka dla Romów przy ulicy Zamoyskiego. Decyzja ta była postrzegana jako zwycięstwo protestujących, ale jednocześnie ukazała głębokie podziały i brak zaufania między większością społeczną a mniejszością romską⁵¹. Sprawę szeroko komentowano w mediach, które zwracały uwagę na problem integracji Romów w Polsce oraz trudności w realizacji polityki równościowej na poziomie lokalnym⁵².

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ K. Łabędź, *op.cit.*, s. 157.

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² *Ibidem.*

Według reportażu na stronie Interwencji Polsat News, konflikt w powiecie limanowskim w województwie małopolskim mimo upływu lat nadal przybiera na sile⁵³. Inny konflikt w znajdujących się również w powiecie limanowskim Koszarach dotyczył natomiast spalania przez Romów odpadów, które zanieczyszczały wydzielanym dymem miejscowość. Zanieczyszczone powietrze i brak skutecznych działań ze strony władz stały się symbolem szerszych problemów społecznych w Koszarach. Spalanie odpadów było postrzegane przez lokalną społeczność jako przejaw braku szacunku dla wspólnego dobra i łamanie norm społecznych⁵⁴. To z kolei prowadziło do pogłębiania się uprzedzeń wobec Romów, którzy w oczach części mieszkańców byli utożsamiani z tym problemem.

Narastające napięcia znalazły odzwierciedlenie w sprzeciwie wobec planów utworzenia ośrodka integracyjno-edukacyjnego. Mieszkańcy argumentowali, że zanim podejmie się działania na rzecz integracji, konieczne jest rozwiązanie podstawowych problemów, takich jak spalanie odpadów i przestrzeganie zasad współżycia społecznego⁵⁵.

Również wysyłanie romskich dzieci nieznających języka polskiego do szkół specjalnych, przeznaczonych dla dzieci z niepełnosprawnościami intelektualnymi, stanowi poważny problem, który w 2008 roku wzbudził w mediach obawy o dyskryminację i segregację tej mniejszości etnicznej mieszkającej w Polsce⁵⁶. W 2008 roku media ujawniły przypadki segregacji narodowościowej w polskich szkołach, koncentrując się na dyskryminujących praktykach wobec romskich dzieci uczęszczających do szkoły podstawowej w Maszkowicach. Dyrektor tej szkoły wprowadził oddzielne wejście do budynku dla uczniów romskich, z których większość uczęszczała do specjalnie wydzielonych klas o niższym poziomie nauczania⁵⁷. Warto zauważyć, że klasy romskie były umiejscowione w części budynku o znacznie niższym standardzie⁵⁸. Mimo że przedstawiciele społeczności romskiej, za pośrednictwem reprezentujących ich organizacji, zgłaszali przypadki segregacji do odpowiednich organów, działania ze strony Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, odpowiedzialnych

⁵³ P. Gregorowicz, *Wielki konflikt z Romami. Napięcie rośnie*, PolsatNews, <https://www.polsatnews.pl>, (15.11.2023).

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ M. Kołaczek, J. Talewicz-Kwiatkowska, *Funkcjonowanie poznawcze i językowe dzieci romskich uczęszczających do szkół podstawowych, specjalnych i masowych – konteksty społeczne*, Oświęcim 2011, s. 7.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

za kwestie edukacji i mniejszości narodowych i etnicznych, zostały podjęte dopiero po intensywnym nagłośnieniu problemu przez media⁵⁹.

Inną kwestią związaną z edukacją romskich dzieci była pandemia COVID-19, która miała szczególnie negatywny wpływ na romskie dzieci w systemie edukacyjnym zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Europy⁶⁰. Już przed pandemią romskie dzieci zmagaly się z licznymi wyzwaniami w dostępie do edukacji, a pandemia tylko pogłębiła istniejące nierówności. Wiele romskich rodzin nie miało dostępu do odpowiednich narzędzi, takich jak komputery, tablety czy telefony. W czasie pandemii szkoły i nauczyciele mieli ograniczony kontakt z uczniami, co oznaczało, że romskie dzieci, które często potrzebują dodatkowego wsparcia, nie mogły liczyć na pomoc, jaką mogłyby otrzymać w tradycyjnej szkole. To prowadziło do pogłębiania się zaległości edukacyjnych⁶¹.

Według innych danych, zebranych przez Amnesty International, podczas wybuchu wojny na Ukrainie 24 lutego 2022 roku romscy uchodźcy z Ukrainy po przybyciu na terytorium Polski spotkali się z licznymi przejawami dyskryminacji oraz wykluczenia społecznego. Przykładami gorszego traktowania były przede wszystkim: brak zapewnienia opieki zdrowotnej, udzielanie mniejszego wsparcia i pomocy niż w stosunku do innych uchodźców. Według pracowników organizacji pozarządowych mogło to być jednym z głównych powodów, dla których Romowie, pomimo trwającego konfliktu zbrojnego, zdecydowali się na powroty na Ukrainę. Organizacja Amnesty International została również powiadomiona o sytuacji w Nadarzynie, a dokładnie w Centrum Pomocy Humanitarnej, w którym ośrodek recepcyjny nie wpuścił uchodźców pochodzenia romskiego na teren tego ośrodka, co doprowadziło do nieudzielenia pomocy potrzebującym osobom pochodzenia romskiego⁶².

Wszystkie te formy dyskryminacji, zaczynając od wykluczenia w szkołach, po liczne akty przemocy, tworzą zamknięty krąg wzajemnej nieufności i pogłębiają przepaść między Romami a resztą społeczeństwa. Przez takie działania Romowie nie tylko są pozbawiani szans na równą integrację, ale także zmuszani do życia w zamkniętych społecznościach, co utrwala ich marginalizację.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ A.M. Caban, *op.cit.*, s. 6–8.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*, s. 7–8.

⁶² Polska: „Przyjechaliśmy tu, nie chcieli nas wpuścić”. Romowie z Ukrainy traktowani jak niechciani uchodźcy, Amnesty International Polska, [https://www.amnesty.org.pl/](https://www.amnesty.org.pl/(8.07.2024)) (8.07.2024).

Zakończenie

Pomimo postępów w dziedzinie ochrony praw człowieka i walki z dyskryminacją sytuacja mniejszości romskiej wciąż pozostaje w sferze wyzwań i niezbędne jest dalsze zaangażowanie na wielu płaszczyznach. Romowie nadal borykają się z poważnymi problemami, takimi jak wykluczenie społeczne, ubóstwo, ograniczony dostęp do edukacji i opieki zdrowotnej. Postrzeganie Romów jako grupy nie lubianej w Polsce ma głębokie korzenie w historii i kulturze, które wpływają na wzajemne relacje między Romami a resztą społeczeństwa. Izolacja Romów, wynikająca zarówno z ich własnych wyborów, jak i braku chęci integracyjnych ze strony większości społeczeństwa, stanowi poważne wyzwanie dla budowania spójności społecznej. Aby zmienić tę sytuację, potrzebne są skoordynowane działania na poziomie edukacyjnym, społecznym i politycznym, które promują wzajemne zrozumienie i szacunek.

Na poziomie krajowym wiele państw wdrożyło ustawodawstwo chroniące prawa mniejszości romskiej, jednak kluczowym wyzwaniem pozostaje skuteczne wprowadzenie tych przepisów w życie oraz zapewnienie, że Romowie mają faktyczny dostęp do swoich praw. Niezbędne jest również zacieśnienie współpracy między rządem a przedstawicielami społeczności romskiej w procesie tworzenia i wdrażania polityk publicznych, co może przyczynić się do zwiększenia skuteczności tych działań.

Warto również zwrócić uwagę na rolę społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych i aktywistów w dążeniu do poprawy sytuacji mniejszości romskiej. Ich wysiłki w zakresie edukacji, integracji społecznej, promocji kultury i walki z dyskryminacją odgrywają kluczową rolę w budowaniu bardziej świadomego społeczeństwa. Wspólne działania na poziomie krajowym i międzynarodowym są niezbędne do poprawy sytuacji mniejszości romskiej i mogą przyczynić się do stworzenia bardziej sprawiedliwego i zrównoważonego społeczeństwa.

Bibliografia

- Adamczyk A., *Romowie – naród bez ojczyzny*, „Przegląd Narodowościowy”, 2014.
Barwiński M., *Pojęcie narodu oraz mniejszości narodowej i etnicznej w kontekście geograficznym, politycznym i socjologicznym*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica”, 2004.
Budyta-Budzyńska M., *Socjologia narodu i konfliktów etnicznych*, Warszawa 2010.

- Caban A.M., *Jak wspierać dzieci i młodzież romską w polskiej szkole*, Warszawa 2023.
- Gonera K., *Przeciwdziałanie dyskryminacji w Polsce. Jak bronić swoich praw?* Warszawa 2004.
- Kapralski S., *Polityka, przyszłość. Ruch romski w XXI wieku*, „Dialog-Pheniben”, 2012.
- Kołaczek M., Talewicz-Kwiatkowska J., *Funkcjonowanie poznawcze i językowe dzieci romskich uczęszczających do szkół podstawowych, specjalnych i masowych – konteksty społeczne*, Oświęcim 2011.
- Komunikat z badań. Stosunek do innych narodów rok po wybuchu wojny*, Centrum Badań Opinii Społecznej, 2023, nr 33, <https://www.cbos.pl> (30.11.2023).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 32 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r. (Dz.U. 2001, nr 22, poz. 209).
- Kowarska A., *Polska Roma. Tradycja i nowoczesność*, „Studia Ethnologica”, 2005.
- Łabędź K., *Polacy wobec innych narodów, mniejszości narodowych i uchodźców* [w:] *Mniejszości narodowe a bezpieczeństwo państwa*, red. Ł. Makowski, J. Szostak, Chorzów 2015.
- Łodziński S., *Romowie w Narodowym Spisie Powszechnym w 2002 w Polsce. Kwestie liczebności i tożsamości etnicznej* [w:] *Wędrowcy i migranci, pomiędzy marginalizacją a integracją*, red. E. Nowicka, B. Cieślińska, Kraków 2005.
- Łodziński S., Bajda P., *Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych*, Warszawa 1995.
- Łodziński S., Jasińska-Kania A., *Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce*, Warszawa 2009.
- Maroń A., *Wokół pojęcia pogromu w refleksji nad przemocą antyromską*, „Prace Kulturoznawcze 24”, 2020.
- Nowicka E., *Co oznacza być mniejszością narodową lub etniczną w Polsce?* „Znak”, 2014.
- Nowicka E., *Romowie – pierwsi Europejczycy* [w:] *Wędrowcy i migranci, pomiędzy marginalizacją a integracją*, red. E. Nowicka, B. Cieślińska, Kraków 2005.
- Radzik R., *Co to jest naród?*, „Znak”, 1997.
- Szyszlak E., Szyszlak T., *Kwestia romska w polityce państw i stosunkach międzynarodowych*, Wrocław 2012.
- Tambor J., *Stereotyp i prototyp – znaczenia terminów*, „Postscriptum Polonistyczne”, 2008.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, art. 23 (Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. 1974, nr 24, poz. 141).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. 1993, nr 7, poz. 34.)
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, art. 118 (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. 2005, nr 17, poz. 141).
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. 2010, nr 254, poz. 1700).
- Winiewski M., Witkowska M., Bilewicz M., *Uprzedzenia wobec Romów w Polsce* [w:] *Uprzedzenia w Polsce*, red. A. Stefaniak, M. Bilewicz, M. Winiewski, Warszawa 2005.

Selected Aspects of Discrimination and Social Exclusion on the Example of the Roma Minority in the Republic of Poland

Abstract

The article focuses on the issues of discrimination and social exclusion faced by the Roma minority in Poland. The analysis reveals the multifaceted nature of Roma marginalization, highlighting deeply rooted stereotypes, systemic barriers to education, difficulties in finding employment, and housing-related challenges. Additionally, it addresses matters related to the Roma minority in the 21st century as well as the Roma as a nation, emphasizing their unique cultural identity. The article also presents specific examples of discrimination that the Roma minority encounters on a daily basis.

Keywords: discrimination, ethnic minorities, human rights, Roma, social exclusion

Łukasz Buczkowski***CZY NA PEWNO PROFREKWENCYJNE?
SPOSTRZEŻENIA W SPRAWIE DWÓCH
NOWELIZACJI KODEKSU WYBORCZEGO¹****Streszczenie**

Niedostateczny poziom frekwencji wyborczej stanowi od dawna wyzwanie w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego, dlatego też z aprobatą należy przyjmować ustawodawcze próby stymulowania udziału obywateli w głosowaniu. Przedmiotem artykułu uczyniono analizę i ocenę dwóch zmian Kodeks wyborczego, mających w założeniu ich autorów wpłynąć na zwiększenie frekwencji w wyborach. Celem badawczym stało się ustalenie, czy wprowadzone zmiany w istocie mają charakter profrekwencyjny, w równym stopniu uwzględniający interesy wszystkich wyborców, niezależnie od ich poglądów politycznych, oraz czy techniczna implementacja określonych instrumentów prawnych do systemu wyborczego, oderwana od działań ukierunkowanych na aktywizację biernego elektoratu, jest rozwiązaniem problemu niewystarczającej partycypacji wyborczej. Opierając się na analizie przebiegu procesu ustawodawczego towarzyszącego obydwu nowelizacjom oraz na przeglądzie stanowiska doktryny, na obydwa pytania udzielono odpowiedzi negatywnej.

Słowa kluczowe: Kodeks wyborczy, frekwencja wyborcza, prace parlamentarne, prawa polityczne

Wstęp

Jednym z wyznaczników społeczeństwa obywatelskiego jest świadome i powszechne korzystanie przez członków wspólnoty z przysługujących im praw o charakterze politycznym, przyczyniające się do budowania poczucia współodpowiedzialności za bieg spraw publicznych w państwie. Szczególne znaczenie przypisać tu należy uczestnictwu w cyklicznie odbywanych, wolnych wyborach. Aby realizacja uprawnień w zakresie kreowania składu organów władzy publicznej pozostawała zależna jedynie od woli wyborcy, konieczne jest zagwarantowanie in-

* Akademia Łomżyńska, e-mail: lbuczkowski@al.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0147-4721.

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2023, poz. 2408 ze zm.).

strumentów służących nieskrępowanemu udziałowi jednostki w akcie wyborczym, poczynając od czytelnego określenia przesłanek czynnego i biernego prawa wyborczego, poprzez sformalizowanie kolejnych etapów postępowania służącego obsadzeniu konkretnego organu, na instytucjach likwidujących lub ograniczających bariery utrudniające uprawnionym skorzystanie z przysługującego im prawa głosu. Niniejszy artykuł koncentruje się na ostatnim z przywołanych aspektów – jego celem uczyniono analizę oraz próbę oceny instytucji objętych postanowieniami dwóch nowelizacji Kodeksu wyborczego: z 26 stycznia 2023 r.² oraz z 14 czerwca 2024 r.³, stosownie do intencji projektodawców ukierunkowanych na zwiększenie frekwencji wyborczej. Problemem badawczym jest nie tylko próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wynikające z odnośnych aktów instrumenty rzeczywiście mają profrekwencyjny charakter, ale także rozważenie, czy rozwiązania mające na celu podniesienie procentowego udziału uprawnionych w akcie głosowania stanowią wartość samą w sobie. W pierwszym przypadku założono, że część spośród wprowadzonych wskutek omawianych nowelizacji do polskiego prawa wyborczego instytucji ma jedynie pozornie profrekwencyjny charakter w tym znaczeniu, że ustanawia preferencje dla konkretnych kategorii wyborców, stanowiących w większości elektorat określonych sił politycznych, tym samym będąc pozbawionymi przymiotu uniwersalności. Na drugie z postawionych pytań udzielono odpowiedzi negatywnej. Same instrumenty prawne nie przesądzą bowiem o realizacji celu ustawodawcy. Mając na uwadze fakt, że absencja wyborcza może być powodowana zarówno przez przyczyny leżące po stronie uprawnionych (bierność, przekonanie o braku wpływu pojedynczych głosów na bieg spraw publicznych, niechęć do partii politycznych i polityków), jak i niezależne od ich woli, szczególne znaczenie przypisać należy działaniom o charakterze edukacyjnym, wpływającym na zmianę nastawienia wyborców, rezygnujących do tychczas z realizacji podstawowego prawa politycznego. Wartość instrumentów prawnych mierzona być powinna ich rolą w likwidacji utrudnień w korzystaniu z czynnego prawa wyborczego. W artykule posłużono się głównie metodą dogmatyczną, jako pomocniczą stosując metodę teoretyczną, opierając się na analizie dokumentów stanowiących obraz prac parlamentarnych oraz na dorobku doktryny.

² Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 497) dalej: Kw.

³ Ustawę z dnia 14 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy przyjęto podczas 13 posiedzenia Sejmu X kadencji, stosunkiem głosów 223–7–1, natomiast nie została ona do czasu złożenia tekstu ogłoszona w Dzienniku Ustaw na skutek prezydenckiego wniosku o kontrolę konstytucyjności aktu, złożonego 18 lipca 2024 r.

Nowelizacja z 26 stycznia 2023 r.

Wprowadzone ustawą z 26 stycznia 2023 r. rozwiązania ukierunkowane – w zamierzeniu wnioskodawców – na zwiększenie partycypacji społecznej w wyborach stanowiły pochodną instytucji objętych założeniami projektu nowelizacji Kw zawartego w druku nr 2897/IX⁴. Stosownie do argumentacji przywołanej przez projektodawców (grupa posłów klubu PiS), dotychczasowe przekształcenia postanowień ustawy wyborczej, choć liczne, nie uwzględniały potrzeby wprowadzenia instrumentów służących zwiększeniu frekwencji. Odpowiedzią na dotychczasową bierność ustawodawczą w tym zakresie miało stać się gruntowne znowelizowanie Rozdziału 5a Kw⁵ oraz zmiany przepisów odnoszących się do zasad tworzenia obwodów głosowania. Instrumenty prawne objęte projektem miały na celu likwidację barier w korzystaniu z czynnego prawa wyborczego w szczególności przez wyborców z niepełnosprawnościami, chorych i w podeszłym wieku oraz zamieszkujących obszary bez dostępu do komunikacji publicznej⁶. W opinii twórców projektu efektem wprowadzenia postulowanych zmian stałoby się zmniejszenie dysproporcji w partycypacji wyborczej pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, umożliwiające osiągnięcie frekwencji wyborczej porównywalnej z uzyskiwaną w państwach Europy Zachodniej⁷.

Wśród propozycji zmian zawartych w druku nr 2897 za szczególnie istotne w świetle niniejszego opracowania uznać należy: a) uzasadniane potrzebą podniesienia dostępności lokali wyborczych zmniejszenie stałych obwodów głosowania. Dolny próg liczebności obwodu projektodawcy ustalili na 200 mieszkańców (w miejsce dotychczasowych 500), pozostawiając górną granicę na niezmiennym poziomie 4000 wyborców⁸; b) rezygnację z przekazywania przez komisarza wyborczego

⁴ Szczegółowej prezentacji obrazu prac parlamentarnych nad projektem, wszystkich objętych nim instrumentów oraz argumentów przywoływanych przez twórców i przeciwników nowelizacji dokonałem w artykule *Analiza działań na rzecz zwiększenia frekwencji przewidzianych w nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r.*, „Studia Politologiczne”, 2023, nr 4. W niniejszym opracowaniu przybliżone i poddane ocenie zostaną kluczowe z wprowadzonych zmian, w celu skonfrontowania ich z rozwiązaniami wynikającymi z ustawy z 14 czerwca 2024 r.

⁵ Przed nowelizacją Rozdział 5a nosił tytuł *Przekazywanie informacji o wyborach wyborcom*, po uchwaleniu ustawy zmieniony został na *Działania na rzecz zwiększenia frekwencji*.

⁶ *Uzasadnienie do druku nr 2897/IX*, s. 1.

⁷ *Sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu RP (IX kad.) w dniu 11 stycznia 2023 r.*, Warszawa 2023, t. 8.

⁸ W odniesieniu do tej propozycji krytyczne stanowiska wyraziły organizacje samorządowe. Argumentowano, że ten sam efekt możliwy był do uzyskania na mocy obowiązującej

w formie druku bezadresowego, umieszczanego w skrzynkach pocztowych najpóźniej 21 dnia przed wyborami, informacji o terminie wyborów, godzinach głosowania, sposobie oddawania głosu i warunkach jego ważności oraz o alternatywnych sposobach głosowania, obejmujących głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika; c) wyposażenie wyborców o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności oraz wyborców kończących najpóźniej w dniu wyborów 60. rok życia w prawo do złożenia wójtowi wniosku o zamiarze skorzystania z bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego w gminie, w której w dniu głosowania nie funkcjonuje transport publiczny⁹; d) nałożenie na wójtów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich obowiązku zapewnienia bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego wyborcom ujętym w spisie wyborców w stałym obwodzie głosowania położonym na terenie gminy, jeśli na jej obszarze nie funkcjonuje w dniu wyborów transport publiczny lub jeśli odległość pomiędzy lokalem wyborczym a najbliższym przystankiem jest większa niż 1,5 km.

W toku prac parlamentarnych w trakcie I czytania pod adresem projektu zgłoszono szereg uwag krytycznych, poczynając od naruszenia przez wnioskodawców w odniesieniu do ustawy wyborczej nakazu zachowania ciszy legislacyjnej w okresie 6 miesięcy przed wyborami¹⁰, niekonsekwencję i spowodowane nadmiernym pośpiechem niedopracowanie techniczne poszczególnych założeń nowelizacji¹¹, pomijanie wątku powszechnego głosowania korespondencyjnego¹², na koniunkturali-

zującego stanu prawnego. *Opinia Związku Powiatów Polskich z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw*, Warszawa 2022, s. 1 oraz *Opinia Związku Województw RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks Wyborczy i niektórych innych ustaw*, s. 9 i 11.

⁹ Rozwiązanie takie nie uwzględnia potrzeb wyborców z niepełnosprawnościami, zamieszkujących na innym obszarze, co wydaje się naruszać konstytucyjną zasadę równości. Szerzej zob. P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zgodności ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP i standardami demokratycznego państwa prawa oraz ewentualnych konsekwencji niezgodności*, s. 12.

¹⁰ Por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. (K 31/06), z 28 października 2009 r. (Kp 3/09) i z 20 lipca 2011 r. (K 9/11) oraz A. Jackiewicz, *Opinia dotycząca zgodności ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją, standardami demokratycznego państwa prawa, oraz ewentualnych konsekwencji niezgodności*, s. 10; P. Jakubowski, *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy”, 2015, nr 4, s. 23.

¹¹ Tytułem przykładu wskazać można brak wyrażenia w treści art. 37e §2 potrzeby odwiezienia do miejsca zamieszkania wyborcy, który uprzednio skorzystał z bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego.

¹² Pominięcie tej instytucji w projekcie oraz ignorowanie postulatów jej modyfikacji w toku postępowania legislacyjnego przez wnioskodawców stało się przyczyną konse-

zmie postanowień noweli kończąc¹³. Zgłoszony podczas I czytania wniosek o odrzucenie projektu w całości został oddalony przez izbę, co spowodowało skierowanie propozycji zmian do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Podczas prac tego organu zgłaszano postulaty i argumenty tożsame z przywoływanymi w toku I czytania¹⁴, natomiast z pozytywnych aspektów kolejnego etapu postępowania legislacyjnego wskazać trzeba uwzględnienie poprawki dotyczącej konieczności odwiezienia do miejsca zamieszkania wyborców uprawnionych do skorzystania z bezpłatnego transportu do siedziby obwodowej komisji wyborczej. Sprawozdanie Komisji rozpatrzone zostało 26 stycznia 2023 r. w trakcie II czytania projektu, cechującego się wysokim poziomem emocji politycznych, przy jednoczesnej wtórności merytorycznej¹⁵. Przebieg debaty, podczas której zgłoszono nie tylko liczne propozycje

kwentnej krytyki zgłaszanej pod adresem twórców nowelizacji oraz jednym z argumentów przemawiających za pozorowanym, ukierunkowanym na polityczne korzyści konkretnych partii, nie zaś rzeczywiście profekwencyjnym celem noweli. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia...*, ł. 9, 10, 13, 15, 19 i 22. Na temat potrzeby poszerzenia katalogu uprawnionych do korespondencyjnego oddania głosu zob. np. M. Jabłoński, *Opinia na temat zgodności uchwalonej w dniu 26 stycznia 2023 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP, zasadami demokratycznego państwa prawa oraz o ewentualnych konsekwencjach jej niezgodności*, s. 36; M. Musiał-Karg, *Głosowanie korespondencyjne podczas pandemii Covid-19. Doświadczenia z polskich wyborów prezydenckich w 2020 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2021, nr 2, s. 31 i n.; A. Rakowska-Trela, *Uwagi do art. 53a [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 74; *Opinia Rzecznika...*, s. 3; *Opinia Związku Województw RP...*, s. 10.

¹³ Podnoszono, iż projektowane zmiany odnoszą się głównie do grup wyborców, wśród których ugrupowania większości parlamentarnej legitymują się najwyższym stopniem poparcia. Podkreślano jednocześnie niekonsekwencję wnioskodawców, z jednej strony akcentujących potrzebę wprowadzenia do Kw instrumentów wpływających na podniesienie stopnia partycypacji wyborczej, z drugiej zaś likwidujących przepisy ułatwiające wyborcom uzyskanie informacji o wyborach lub skorzystanie z czynnego prawa wyborczego, jak chociażby wykreślenie art. 37d, nakładającego na komisarzy wyborczych obowiązki informacyjne w stosunku do uprawnionych do głosowania, czy eliminację możliwości dopisania w dniu głosowania do spisu wyborców obywateli polskich stale zamieszkujących za granicą, a chcących uczestniczyć w wyborach w kraju, na podstawie ważnego polskiego paszportu. Zob. *Sprawozdanie sten. z 70 posiedzenia...*, ł. 9, 11, 12 i 14 oraz krytyczne *Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (14/2023/MPL/MW/ES)*, s. 2.

¹⁴ Zob. *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w dniu 11 stycznia 2023 r. (nr 38)*.

¹⁵ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia Sejmu RP w dniu 26 stycznia 2023 r.*, Warszawa 2023, ł. 124–138.

zmian w projekcie, ale również 3 wnioski o jego odrzucenie w całości¹⁶, skutkował koniecznością sporządzenia dodatkowego sprawozdania przez Komisję Nadzwyczajną¹⁷. Warto podkreślić, że zarówno prace w Komisji Nadzwyczajnej, jak i III czytanie projektu¹⁸ przeprowadzono jeszcze tego samego dnia, co stanowi ewenement wśród prac legislacyjnych. Dokonywanie zmian, szczególnie w tak ważkiej regulacji, jak ustawa wyborcza, przy bezprecedensowym pośpiechu, zdecydowanie nie zasługuje na pozytywną ocenę z punktu widzenia dochowania zasad należytej staranności w procesie prawodawczym, jak również pozwala mieć wątpliwości co do rzeczywistych intencji projektodawców. Z powyższych względów uchwalona 26 stycznia 2023 r. ustawa nowelizująca Kw stała się przedmiotem nasilonej krytyki w drugiej izbie parlamentu¹⁹.

W trakcie rozpatrywania ustawy nowelizacyjnej przez Senat negatywnie odniesiono się zarówno do momentu dokonywania zmian w ordynacji oraz tempa procesu legislacyjnego²⁰, jak również do szczegółowych rozwiązań aktu. Szczególnie krytycznej ocenie poddano określenie katalogu uprawnionych do skorzystania z bezpłatnego transportu w dniu głosowania, w opinii drugiej izby wprowadzające uprzywilejowanie wyborców popierających ówczesną większość sejmową²¹. Wątpliwości

¹⁶ Wnioski o odrzucenie projektu przedłożyły kluby KO i Konfederacji oraz koło PPS.

¹⁷ Zob. *Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w dniu 26 stycznia 2023 r. (nr 39)*. Sprawozdanie Komisji zawierało 49 poprawek (w tym 21 autorstwa klubu PiS) oraz wspomniane wyżej 3 wnioski o odrzucenie projektu w całości.

¹⁸ Podczas III czytania przyjęto wyłącznie poprawki zgłoszone przez klub parlamentarny PiS, odrzucając między innymi postulaty wprowadzenia powszechnego głosowania korespondencyjnego oraz przyznania uprawnienia do korespondencyjnego oddania głosu obywatelom polskim przebywającym za granicą. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 71 posiedzenia...*, t. 244–247.

¹⁹ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 59 posiedzenia Senatu w dniach 21 i 22 lutego 2023 r. (X kad.)*, Warszawa 2023, oraz *Sprawozdanie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej z dnia 17 lutego 2023 r. o uchwalonej przez Sejm w dniu 26 stycznia 2023 r. ustawie o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, Warszawa 2023.

²⁰ O związku stabilności prawa wyborczego z oceną wiarygodności przeprowadzanych wyborów zob. A. Jackiewicz, *Opinia w zakresie zgodności ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP i konsekwencji niezgodności*, s. 5 oraz ODIHR *Opinion on the draft amending the Election Code and certain other acts (Senate Paper no. 911)*, s. 2.

²¹ W sprawie wielkości obwodu głosowania zob. J. Jaskiernia, *Kierunki pożądanych zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie* [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015, s. 199 i n.

wzbudziło również jednokierunkowe ujęcie zmiany wielkości obwodu głosowania, jak i pominięcie konsultacji społecznych w sprawie o szczególnej doniosłości dla obywateli²². Jednoznacznie negatywna opinia w sprawie nowelizacji spowodowała jej odrzucenie przez Senat stosunkiem głosów 51 do 44, przy braku głosów wstrzymujących się. Ze względu na układ sił politycznych w izbie pierwszej nie zmieniło to jednak losów ustawy – stanowisko Senatu zostało odrzucone 9 marca 2023 r., podczas 73 posiedzenia Sejmu²³. Potwierdzeniem niespotykanego tempa prac ustawodawczych było podpisanie ustawy przez Prezydenta RP już następnego dnia po jej otrzymaniu, 10 marca 2023 r. W zakresie odnoszącym się do instrumentów profrekwencyjnych akt wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Nowelizacja z 14 czerwca 2024 r.

Kolejna z omawianych nowelizacji, uchwalona 14 czerwca 2024 r. ustawa o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, pomimo zbieżnego z uprzednio omówionym aktem celu, wyrażającym się w potrzebie zwiększenia udziału obywateli w procesie wyborczym, wykazuje liczne odmienności w stosunku do noweli z 26 stycznia 2023 r. Różnice te dotyczą zarówno zdecydowanie węższego zakresu przedmiotowego postulowanych zmian, ich dostępności dla ogółu uprawnionych, jak również elementów technicznych postępowania legislacyjnego, takich jak powinność zachowania ciszy legislacyjnej w okresie 6 miesięcy przed wyborami w stosunku do zmian ustawy wyborczej, czy tempa prowadzonych prac parlamentarnych. Odmienna jest również reakcja głowy państwa w odniesieniu do uchwalonego aktu.

Złożony 9 marca 2024 r. przez grupę posłów Koalicji Obywatelskiej projekt (druk nr 296/X kad.) odnosił się do rozszerzenia instytucji głosowania korespondencyjnego na ogół podmiotów posiadających czynne prawo wyborcze²⁴. Stosownie do założeń uzasadnienia nowelizacji, ce-

²² *Uzasadnienie uchwały Senatu RP z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, Warszawa 2023, s. 1–2.

²³ *Sprawozdanie stenograficzne z 73 posiedzenia Sejmu RP w dniu 9 marca 2023 r.*, Warszawa 2023, t. 337.

²⁴ Wyczerpująco na temat istoty głosowania korespondencyjnego piszą m.in.: S.J. Jaworski, J. Zbieranek, *Komentarz do art. 53a [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki i in., Warszawa 2018; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Art. 62 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016; A. Rakowska-Trela, *Komentarz do art. 53a [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz do*

lem projektowanych zmian uczyniono umożliwienie pełniejszej realizacji podstawowego prawa politycznego, wpływające pozytywnie na poziom frekwencji wyborczej²⁵. Intencją projektodawców stało się przyznanie wyborcom możliwości wyboru formy głosowania bez konieczności spełniania dodatkowych warunków – to do uprawnionego należeć ma decyzja, czy głos odda w sposób tradycyjny, w lokalu wyborczym, czy korespondencyjnie²⁶. Co należy z mocą podkreślić, projekt – obok obecnie występujących wyłączeń tej formy głosowania w obwodach odrębnych, w obwodach na polskich statkach morskich oraz w odniesieniu do wyborców, którzy uprzednio udzielili pełnomocnictwa do głosowania – przewidywał wykluczenie głosowania korespondencyjnego w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W pierwotnej wersji nowelizacji wyjątek w tym zakresie ustanowiono jedynie dla osób o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, co stanowiło znaczące ograniczenie w stosunku do obowiązującego stanu prawnego, zgodnie z którym uprawnienie takie przysługuje również wyborcom, którzy najpóźniej w dniu głosowania kończą 60. rok życia, oraz wyborcom przebywającym w obowiązkowej kwarantannie lub izolacji.

W toku I czytania projektu ustawy został on poddany krytyce przez ugrupowania opozycyjne, opartej na twierdzeniu, iż wnioskodawcy – jednoznacznie opowiadający się przeciwko głosowaniu korespondencyjnemu w wyborach prezydenckich z 2020 r. – zmienili front i w obliczu zbliżającej się kolejnej elekcji głowy państwa starają się przeforsować rozwiązanie korzystne dla siebie²⁷. Argumentację tę uznać należy za

zmian 2018, Warszawa 2018; A. Rakowska-Trela, K. Skotnicki, *Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązania Kodeksu wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2012, nr 1, s. 295 i n.; A. Jackiewicz, *Głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika jako alternatywne metody głosowania w świetle polskiego Kodeksu wyborczego*, „Białostockie Studia Prawnicze”, 2016, z. 20/A, s. 276; J. Filip, *Alternatywne sposoby głosowania i głosowanie korespondencyjne* [w:] *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007, s. 141 i n.; P. Czamy, Art. 127 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2020. Zob. także pozytywną opinię na temat możliwości korespondencyjnego oddania głosu wyrażoną w *Republic of Poland, Parliamentary Elections 25 October 2015*, Warszawa 2016.

²⁵ Szerzej zob. J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013, s. 38 i n.; *idem*, *Nowe procedury: korespondencyjne i przez pełnomocnika* [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 37–38.

²⁶ *Uzasadnienie Druku nr 296/X kad.*, s. 1.

²⁷ *Sprawozdanie stenograficzne z 11 posiedzenia Sejmu RP w dniu 9 maja 2024 r.*, Warszaw 2024, l. 92.

wyjątkowo nietrafną, zważywszy na fakt, iż w odniesieniu do tzw. wyborów kopertowych z 2020 r. (do których ostatecznie nie doszło)²⁸, korespondencyjne oddanie głosu było jedyną dostępną opcją, natomiast na gruncie projektowanej nowelizacji stanowić ma jedynie alternatywną w stosunku do głosowania w lokalu wyborczym formę głosowania i to od wyborcy zależeć będzie, z której możliwości skorzysta²⁹.

Wniosek o odrzucenie projektu w całości został oddalony przez izbę, zaś dalsze prace toczyły się w łonie Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Spośród najistotniejszych zagadnień podjętych przez Komisję i uwidoczniionych w jej sprawozdaniu należy wymienić: a) rozszerzenie katalogu uprawnionych do głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych o osoby, które najpóźniej w dniu głosowania kończą 60. rok życia (stanowiło to jedynie częściową – i jak się okazało na dalszym etapie procesu ustawodawczego – brzemienne w skutki odpowiedź na postulaty wycofania się z ograniczeń w dostępie do korespondencyjnego oddania głosu w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz w wyborach organu wykonawczego gminy przez seniorów i osoby pozostające w obowiązkowej kwarantannie lub izolacji); b) zmianę podmiotu właściwego w sprawach przyjmowania wniosków o umożliwienie głosowania korespondencyjnego w kraju z komisarza wyborczego na wójta (burmistrza, prezydenta miasta); c) ustalenie na 5 dzień przed dniem wyborów terminu na złożenie wniosku o korespondencyjne oddanie głosu przez wyborców, którzy po upływie ustawowego, 13-dniowego terminu, zaczęli podlegać kwarantannie lub izolacji, oraz powiązane z tą modyfikacją wydłużenie terminu na doręczenie tym kategoriom wyborców pakietów wyborczych najpóźniej na 2 dzień przed dniem głosowania; d) rezygnację z możliwości osobistego doręczenia pakietu wyborczego do urzędu gminy przed dniem głosowania w kraju, przy jednoczesnej dopuszczalności doręczenia pakietu właściwej komisji obwodowej w godzinach głosowania³⁰.

Debata w trakcie II czytania projektu nie wniosła wiele w porównaniu z wcześniejszymi etapami postępowania legislacyjnego i ograniczała się głównie do przywoływania wcześniej już akcentowanych stanowisk. Z poprawek i wniosków najistotniejszych należy wymienić sygnowany

²⁸ Zob. T. Czapiewski, *Samorząd lokalny w procesie organizacji wyborów powszechnych w czasie pandemii – doświadczenia z wyborów Prezydenta RP z 2020 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2023, nr 6, s. 127–130.

²⁹ *Sprawozdanie stenograficzne z 11 posiedzenia...*, t. 90–91.

³⁰ Zob. *Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach z dnia 23 maja 2024 r.*, Warszawa 2024.

przez klub parlamentarny Polska 2050 – Trzecia Droga postulat rozszerzenia głosowania korespondencyjnego na wybory samorządowe (negatywnie zaopiniowany przez Komisję) oraz wniosek klubu Prawa i Sprawiedliwości o odrzucenie projektu w całości³¹.

Ustawa nowelizująca Kodeks wyborczy w zakresie rozszerzenia kręgu uprawnionych do korespondencyjnego oddania głosu została uchwalona 14 czerwca 2024 r. w trakcie 13 posiedzenia Sejmu X kadencji. Senat nie wniósł do aktu poprawek – ustawa została przekazana Prezydentowi RP 27 czerwca 2024 r. Głowa państwa złożyła 18 lipca bieżącego roku wniosek o prewencyjną kontrolę konstytucyjności ustawy nowelizacyjnej, oparty na zarzucie niezgodności wyłączenia prawa do głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych przez wyborców podlegających obowiązkowej kwarantannie lub izolacji z art. 32 ust. 1 oraz art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. W chwili złożenia tekstu wniosek oczekuje na rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Nowelizacje – porównanie obu rozwiązań

Nie kwestionując faktu, iż poszerzanie systemu wyborczego *sensu largo* o instrumenty ułatwiające uprawnionym realizację czynnego prawa wyborczego, stanowiącego podstawowe uprawnienie polityczne obywateli w warunkach współcześnie rozumianej zasady zwierzchnictwa Narodu zasługuje na aprobatę, nie sposób pominąć w odniesieniu do omówionych powyżej nowelizacji Kodeksu wyborczego kilku uwag natury krytycznej. Dla przejrzystości wywodów zostaną one przedstawione w sposób chronologiczny.

Nie wdając się w szersze rozważania na temat – dobrze opracowanego w doktrynie i orzecznictwie trybunalskim – pojęcia ciszy legislacyjnej w odniesieniu do ustaw wyborczych, w stosunku do ustawy z 26 stycznia 2023 r. należy dobitnie stwierdzić fakt jej naruszenia, podobnie jak i towarzyszący uchwaleniu aktu bezprecedensowy pośpiech legislacyjny, wpływający na merytoryczny i formalny obraz postanowień nowelizacji. Działania takie zawsze będą podawać w wątpliwość deklarowane przez projektodawców intencje i stanowić dla przeciwników postulowanych rozwiązań argument o koniunkturalnym, ukierunkowanym na osiągnięcie doraźnych korzyści politycznych celu inicjatywy ustawodawczej.

³¹ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 13 posiedzenia Sejmu RP w dniu 12 czerwca 2024 r.*, t. 22–31 oraz *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach z 12 czerwca 2024 r.*, Warszawa 2024.

Pod adresem szczegółowych rozwiązań wprowadzonych dyskutowanym aktem również można zgłosić pewne zastrzeżenia. Po pierwsze, zmiana wielkości obwodów głosowania nie wymagała nowelizacji narzucającej obligatoryjne obniżenie dolnej granicy liczebności obwodu. Na gruncie uprzednio obowiązującego stanu prawnego było dopuszczalne – w przypadkach uzasadnionych warunkami miejscowymi – zmniejszenie obwodu (art. 12 § 3 Kw przed zmianą). Po drugie, kolejną uwagę sformułować można w odniesieniu do pozostawienia w dotychczas obowiązującym kształcie górnej granicy liczebności okręgu, co wydaje się nie korespondować z deklarowaną przez wnioskodawców potrzebą zwiększenia dostępności lokali wyborczych dla uprawnionych.

Szczególne wątpliwości wśród postanowień nowelizacji ze stycznia 2023 r. budzą regulacje odnoszące się do zapewnienia określonym grupom wyborców bezpłatnego transportu do lokalu wyborczego. O ile sama koncepcja zorganizowania bezpłatnego transportu w dniu głosowania nie budzi zastrzeżeń i zasługuje na pozytywną ocenę jako instrument niwelujący utrudnienia w dostępie do lokali wyborczych, o tyle ukształtowanie katalogu uprawnionych do skorzystania z dobrodziejstwa wprowadzonych przepisów musi prowokować uwagi krytyczne.

W odniesieniu do art. 37e § 1 Kw, umożliwiającego skorzystanie z bezpłatnego transportu w gminach, w których w dniu głosowania nie funkcjonuje gminny przewóz pasażerski, wyborcom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz wyborcom, którzy najpóźniej w dniu wyborów kończą 60. rok życia, można wskazać, po pierwsze, że uzależnienie dostępności tej instytucji od miejsca zamieszkania osoby niepełnosprawnej prowokuje wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości, po drugie zaś, nie znajduje rozsądnego uzasadnienia arbitralne ukształtowanie przesłanki wieku, wyłączające możliwość skorzystania z bezpłatnego transportu przez osoby niespełniające tego wymogu, bez względu na ich stan zdrowia, kondycję fizyczną czy też możliwości techniczne dotarcia do siedziby komisji. Jeszcze poważniejsze zastrzeżenia zgłosić należy w stosunku do art. 37f Kw, nakładającego na wójtów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich obowiązek zapewnienia wyborcom bezpłatnego transportu do i z lokalu wyborczego, o ile na terenie gminy nie funkcjonuje w dniu głosowania publiczny transport zbiorowy lub jeśli odległość od najbliższego przystanku do lokalu obwodowej komisji wyborczej wynosi ponad 1,5 km. Pominięcie przez omawiany przepis mieszkańców miast stało się przyczynkiem do ożywionej krytyki wprowadzanego rozwiązania podczas prac parlamentarnych, która pozostaje aktualna po ich wejściu w życie. Takie ukształtowanie dyspozycji art. 37f wskazuje na uwzględnienie potrzeb konkret-

nych grup wyborców z pominięciem innych, co sugeruje realizację interesu politycznego ugrupowań mających wysoki stopień poparcia w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich, stojąc w sprzeczności z art. 32 Konstytucji RP.

Wątpliwości do wyrażonego w uzasadnieniu projektu ukierunkowania zmian na potrzeby osób niepełnosprawnych, chorych i starszych budzi wykreślenie art. 37d oraz 35 § 2 Kw. Pierwszy umożliwiał w szczególności tym właśnie grupom wyborców uzyskanie kluczowych informacji o postępowaniu wyborczym w postaci druku bezadresowego, bez podejmowania przez nich żadnych dodatkowych czynności. Drugi uprawniał wyborców zamieszkujących za granicą do złożenia wniosku o dopisanie do spisu wyborców drogą telefoniczną. W jednym i drugim przypadku nowelizacja uderzyła w wyborców, o których prawa upominali się projektodawcy: starsze, z niepełnosprawnościami, oraz wykluczone komunikacyjnie, co pozwala zarzucić twórcom ustawy pewną niekonsekwencję. Zrozumieć należy dostosowywanie postanowień prawa do cyfrowych wymagań współczesności, natomiast nie powinno się to odbywać kosztem określonych kategorii wyborców.

Ostatnim wątkiem koniecznym do poruszenia w świetle dokonanej 26 stycznia 2023 r. nowelizacji Kw – wykazującym zasadniczy związek z przedmiotowym zakresem ustawy z 14 czerwca 2024 r. – jest zagadnienie głosowania korespondencyjnego. Wydaje się co najmniej niezrozumiałe, iż projektodawcy – akcentujący potrzebę likwidacji barier utrudniających wyborcom skorzystanie z przysługujących im praw, umożliwiającej wzrost frekwencji wyborczej – konsekwentnym milczeniem pomijali wielokrotnie podczas prac legislacyjnych podnoszoną kwestię upowszechnienia głosowania korespondencyjnego. Budzi to tym większe zdziwienie, że ci sami parlamentarzyści byli gorącymi orędownikami przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r. wyłącznie w postaci korespondencyjnej. Nasuwa to kolejne wątpliwości co do rzeczywistych intencji wnioskodawców, które uwidoczniły się w ożywionej dyskusji podczas prac nad ustawą.

Również w odniesieniu do ustawy z czerwca 2024 r. można się pokusić o przedstawienie kilku uwag porządkujących. W pierwszym rzędzie należy wyrazić satysfakcję – na razie niepełną z racji losów nowelizacji – z rozszerzenia na wszystkich wyborców możliwości korespondencyjnego oddania głosu. Wbrew argumentacji opozycji parlamentarnej rozwiązanie to ma o wiele bardziej uniwersalny charakter z racji dostępności dla wszystkich wyborów niż instrumenty wprowadzone nowelą ze stycznia 2024 r. Trzeba pamiętać, że w przeciwieństwie do (ostatecznie nieodbytych) tzw. wyborów kopertowych z 2020 r., na

gruncie postanowień ustawy z 14 czerwca 2024 r. podstawową formą oddania głosu pozostaje osobiste stawiennictwo w lokalu wyborczym, i to wyłącznie od woli wyborcy zależy, czy zdecyduje się na skorzystanie z alternatywnej postaci głosowania. Przekazanie w ręce uprawnionych decyzji, w jaki sposób zrealizować czynne prawo wyborcze, nie może być oceniane krytycznie, ponieważ nie ma charakteru dyskryminującego w obrębie osób wyposażonych w prawo do głosowania.

Generalnie pozytywna ocena upowszechnienia głosowania korespondencyjnego nie pozwala pominąć wątpliwości co do konkretnych postanowień nowelizacji. Na czoło wybija się tu występująca od początku prac nad ustawą niekonsekwencja wnioskodawców co do zakresienia katalogu uprawnionych do korespondencyjnego oddania głosu w wyborach samorządowych. W pierwotnej wersji projektu przyznano to prawo wyłącznie wyborcom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, co stanowiło niezrozumiałe ograniczenie w stosunku do stanu zastanego. W trakcie II czytania instytucję tę zmodyfikowano, ale jedynie w sposób częściowy: po wejściu w życie nowelizacji głosować korespondencyjnie w wyborach do organów stanowiących samorządu oraz w wyborach wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będą mogły również osoby, które najpóźniej w dniu głosowania kończą 60. rok życia. Pomijając ustalenie sztywnej granicy wieku, nadal niejasne pozostaje wyłączenie z kręgu uprawnionych wyborców odbywających obowiązkową kwarantannę lub pozostających w izolacji, którym prawo takie przysługuje na gruncie dotychczasowej regulacji. Zagadnienie to jest szczególnie istotne również z tego względu, że stało się przyczyną zakwestionowania nowelizacji przez Prezydenta RP i skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w ramach kontroli prewencyjnej. Abstrahując od faktu, iż nowela i tak prawdopodobnie nie uzyskałaby akceptacji głowy państwa w świetle polityki prowadzonej przez Prezydenta w stosunku do ustaw uchwalanych przez bieżącą większość parlamentarną, zdziwienie budzi niefrasobliwość projektodawców, samodzielnie dostarczających argumentów przeciwko uchwalanym zmianom, pomimo sygnalizowania diskutowanego problemu w trakcie prac legislacyjnych.

Dodatkowo zastanowić się należy nad przyczynami i zasadnością generalnego wyłączenia głosowania korespondencyjnego w wyborach samorządowych. Z jednej strony, regulacja taka wydaje się wykazywać niespójność z deklarowanym przez wnioskodawców celem regulacji w postaci zwiększenia frekwencji w wyborach oraz ułatwienia realizacji czynnego prawa wyborczego przez uprawnionych. Rozdzwięk ten jest tym większy, jeśli pamiętać o argumentacji twórców projektu podniesionej podczas I czytania: twierdzili oni, że za wprowadzeniem głosowania

korespondencyjnego przemawia między innymi niski poziom partycypacji w wyborach samorządowych. Co więcej, ograniczenie powyższe zostało krytycznie przyjęte przez same organizacje samorządu terytorialnego, jako niekorespondujące ze „społeczną doniosłością projektowanych zmian” oraz niedostatecznie uzasadnione z prawnego i celowościowego punktu widzenia³². Tym niemniej można w części zaakceptować powody takiego ukształtowania przepisów, które – w dość skrótowej postaci – przybliżone zostały w toku prac ustawodawczych. Projektodawcy stanęli na stanowisku, że formułowane przeciwko głosowaniu korespondencyjnemu zastrzeżenia, obejmujące przypadki sprzedajności wyborczej, tzw. głosowanie rodzinne, w którym o treści głosów decyduje osoba dominująca, czy nierzetelność organów liczących głosy – pomimo prawnych gwarancji praworządności procesu wyborczego – najbardziej aktualne są w małych okręgach wyborczych, gdzie o zwycięstwie często decydują pojedyncze głosy, a z racji na ograniczone terytorium i relacje pomiędzy mieszkańcami bardziej prawdopodobne jest zjawisko kupowania głosów. Argumentacja to odnosi się jednak głównie do głosowania w gminach liczących poniżej 20 tys. mieszkańców, w których występują jednomandatowe okręgi wyborcze, zaś mocno traci na znaczeniu w przypadku większych jednostek terytorialnych.

Zakończenie

Podsumowując rozważania, podkreślić należy jeden aspekt wiążący się z instrumentami profrekwencyjnymi. Po pierwsze, to, czy wprowadzane do porządku prawnego rozwiązania rzeczywiście będą mieć efekt stymulujący partycypację wyborczą, wymaga weryfikacji w toku kolejnych elekcji, nie można przesądzić *a priori*, czy taki skutek wystąpi. Po drugie, odpowiedzieć trzeba na pytanie, czy sam potencjalny wzrost liczby uczestników wyborów uznać należy za wartość samą w sobie. Zdaniem piszącego – nie. Jak trafnie podkreśla się w doktrynie, absencja wyborcza może mieć charakter zawiniony lub niezawiniony przez wyborcę³³. W pierwszym przypadku nowe instytucje prawa wyborczego nie wpłyną na wzrost frekwencji, ponieważ to po stronie wyborców występuje bierność i brak zainteresowania udziałem w elekcji. W tym przy-

³² *Opinia Związku Województw RP do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk nr 296) z 9 kwietnia 2024 r.* (DS. 1804.106.2024), s. 1.

³³ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 96 i n. oraz M. Borski, *Powszechne głosowanie korespondencyjne – remedium na niską frekwencję wyborczą?*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2017, nr 7–8, s. 133.

padku zasadnicze znaczenie ma zmiana sposobu myślenia uprawnionych, bardziej uzależniona od działań edukacyjno-informacyjnych niż od rozwiązań prawnych, z których wyborcy nie będą korzystać. Zupełnie inaczej sytuacja jawi się w przypadku, kiedy po stronie wyborcy występuje wola wzięcia udziału w głosowaniu, ale realizacja prawa wyborczego napotyka różnego rodzaju trudności: zdrowotne, techniczne czy organizacyjne. Z tego punktu widzenia każda inicjatywa ustawodawcza, mająca na celu rzeczywiste, niepozorowane usuwanie przeszkód w korzystaniu z praw politycznych przez jednostkę, zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę.

Bibliografia

- Borski M., *Powszechne głosowanie korespondencyjne – remedium na niską frekwencję wyborczą?*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2017, nr 7–8.
- Buczowski Ł., *Analiza działań na rzecz zwiększenia frekwencji przewidzianych w nowelizacji Kodeksu wyborczego z 26 stycznia 2023 r.*, „Studia Politologiczne”, 2023, nr 4.
- Czapiewski T., *Samorząd lokalny w procesie organizacji wyborów powszechnych w czasie pandemii – doświadczenia z wyborów Prezydenta RP z 2020 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2023, nr 6.
- Czarny P., *Art. 127 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Filip J., *Alternatywne sposoby głosowania i głosowanie korespondencyjne [w:] Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2007.
- Jackiewicz A., *Głosowanie korespondencyjne oraz głosowanie przez pełnomocnika jako alternatywne metody głosowania w świetle polskiego Kodeksu wyborczego*, „Białostockie Studia Prawnicze”, 2016, z. 20/A.
- Jackiewicz A., *Opinia dotycząca zgodności ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją, standardami demokratycznego państwa prawa, oraz ewentualnych konsekwencji niezgodności*.
- Jakubowski P., *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy”, 2015, nr 4.
- Jaskiernia J., *Kierunki pożądanych zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie [w:] Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015.
- Jaworski S.J., Zbieranek J., *Komentarz do art. 53a [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki i in., Warszawa 2018.
- Musiał-Karg M., *Głosowanie korespondencyjne podczas pandemii Covid-19. Doświadczenia z polskich wyborów prezydenckich w 2020 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2021, nr 2.
- Opinia Związku Powiatów Polskich z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy i niektórych innych ustaw.*

- Opinia Związku Województw RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks Wyborczy i niektórych innych ustaw.*
- Piotrowski R., *Opinia w zakresie zgodności ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP i konsekwencji niezgodności.*
- Rakowska-Trela A., *Uwagi do art. 53a [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Rakowska-Trela A., Skotnicki K., *Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązania Kodeksu wyborczego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2012, nr 1.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., Art. 62 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw.*
- Uwagi Związku Województw RP do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy.*
- Uziębło P., *Opinia prawna w sprawie zgodności ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP i standardami demokratycznego państwa prawa oraz ewentualnych konsekwencji niezgodności.*
- Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.
- Zbieranek J., *Nowe procedury: korespondencyjne i przez pełnomocnika [w:] Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Żukowski A., *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999.

Pro-turnout? Are they really? Observations on two amendments of the Electoral Code

Abstract

Insufficient voter turnout has long been a challenge in the process of building a civil society, therefore legislative attempts to stimulate citizens' participation in voting should be welcomed. The subject of the article was the analysis and assessment of two changes to the Electoral Code, which, according to their authors, were intended to increase voter turnout in elections. The research goal was to determine whether the introduced changes are in fact pro-turnout, taking into account the interests of all voters to an equal extent, regardless of their political views, and whether the technical implementation of specific legal instruments into the electoral system, separated from activities aimed at activating the passive electorate, is a solution the problem of insufficient electoral participation. Based on the analysis of the course of the legislative process accompanying both amendments and on a review of the position of the doctrine, both questions were answered in the negative.

Keywords: Electoral Code, voter turnout, parliamentary proceedings, political rights

Józef M. Fiszer*

PERSPEKTYWY RENESANSU TRÓJKĄTA WEIMARSKIEGO I JEGO DZIAŁALNOŚĆ PO AGRESJI ROSJI NA UKRAINĘ

Streszczenie

Niniejszy artykuł poświęcony jest tzw. Trójkątowi Weimarskiemu utworzonemu w 1991 roku, czyli nieformalnej grupie państw, którą tworzą Polska, Niemcy i Francja. Ukazuje genezę, sukcesy i niepowodzenia oraz jego działalność i perspektywy renesansu po agresji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku. Trójkąt Weimarski powstał w trudnym momencie dla Polski i Europy, tzn. po zjednoczeniu Niemiec 3 października 1990 roku, ale przed rozpadem Związku Sowieckiego w grudniu 1991 roku, który miał negatywny stosunek do transformacji ustrojowej w Polsce rozpoczętej w czerwcu 1989 roku i jej euroatlantyckich aspiracji. Podobny, wrogi stosunek do euroatlantyckich aspiracji Ukrainy ma Federacja Rosyjska pod rządami Władimira Putina, który m.in. po to zaatakował ten suwerenny kraj, aby udaremnić mu akcesję do Unii Europejskiej i NATO. W artykule tym staram się zweryfikować hipotezę, że Trójkąt Weimarski to jeden z największych sukcesów polityki zagranicznej Polski po 1989 roku, której głównym celem była akcesja do struktur euroatlantyckich, aby w ten sposób zapewnić suwerenność i umocnić nasze bezpieczeństwo. Stwierdzam, że Trójkąt Weimarski spełnił tu swoją rolę. Ponadto uważam, że może on odegrać podobną rolę w przypadku starań Ukrainy o członkostwo w strukturach euroatlantyckich. W związku z tym niezbędny jest jego renesans, a akceleratorem tego procesu jest tocząca się od ponad dwóch lat wojna w Ukrainie. Poza tym stwierdzam, że biorąc pod uwagę komplikującą się dziś sytuację międzynarodową, Trójkąt Weimarski powinien aktywniej działać i odgrywać większą rolę w polityce zagranicznej Polski, Niemiec i Francji oraz Unii Europejskiej. Powinien też podejmować konkretne działania na rzecz zakończenia wojny rosyjsko-ukraińskiej i akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO.

Słowa kluczowe: Trójkąt Weimarski, Polska, Niemcy, Francja, renesans, Ukraina, Rosja

Wstęp

Trójkąt Weimarski został powołany do życia trzydzieści trzy lata temu i ma na swoim koncie sukcesy, ale także pewne niepowodzenia.

* Polska Akademia Nauk, e-mail: fiszer@isppan.waw.pl, ORCID: 0000-0003-2461-4341.

Doczekał się już wielu publikacji naukowych, które *summa summarum* jego działalność i dotychczasowy dorobek oceniają pozytywnie. Moja ocena jest również pozytywna¹. Jego głównym celem było włączenie Polski w nurt europejskich decyzji, zapadających w dużej mierze między Francją a Niemcami, wspieranie demokratycznych przemian w Polsce po 1989 roku oraz pomoc w integracji Polski ze strukturami euroatlantyckimi. Po trzydziestu trzech latach, które minęły od utworzenia Trójkąta Weimarskiego, trzeba jednak przyjrzeć się raz jeszcze potencjałowi tego specyficznego trójstronnego formatu, który sprawdził się w trudnym momencie historii Europy i odegrał ważną rolę w procesie normalizacji stosunków Polski z Niemcami i Francją po 1989 roku oraz w procesie naszej akcesji do NATO i Unii Europejskiej².

Niniejszy artykuł poświęcony jest Trójkątowi Weimarskiemu utworzonemu w 1991 roku, czyli nieformalnej grupie państw, którą tworzą Polska, Niemcy i Francja. Ukazuje jego genezę, sukcesy i niepowodzenia oraz działalność i perspektywy renesansu po agresji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku. *De facto* jest to próba dokonania bilansu dotychczasowej działalności Trójkąta Weimarskiego i ukazania jego perspektyw oraz znaczenia dla współczesnych stosunków międzynarodowych w kontekście agresji Rosji na Ukrainę. Ponadto celem artykułu jest analiza wysiłków Trójkąta Weimarskiego na rzecz zakończenia wojny rosyjsko-ukraińskiej oraz akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO.

W artykule tym staram się zweryfikować hipotezę, że Trójkąt Weimarski to jeden z największych sukcesów polityki zagranicznej Polski po 1989 roku, której głównym celem była akcesja do struktur euroatlantyckich, aby w ten sposób zapewnić nam suwerenność i umocnić nasze bezpieczeństwo. Stwierdzam, że Trójkąt Weimarski spełnił tu swoją rolę. Ponadto uważam, że może on odegrać podobną rolę w przypadku starań Ukrainy o członkostwo w strukturach euroatlantyckich. W związku z tym niezbędny jest jego renesans, a akceleratorem tego procesu jest tocząca się od ponad dwóch lat wojna w Ukrainie. Ponadto stwierdzam, że biorąc pod uwagę coraz bardziej komplikującą się dziś sytuację międzynarodową na świecie, Trójkąt Weimarski powinien aktywniej działać

¹ Na ten temat napisałem już kilka publikacji, m.in.: monografię pt. *Trójkąt Weimarski. Geneza i działalność na rzecz integracji Europy w latach 1991–2016*, Warszawa 2019. Pod moją redakcją ukazała się jako pokłosie konferencji naukowej praca zbiorowa pt. *Współpraca Polski, Niemiec i Francji w ramach Trójkąta Weimarskiego (1991–2021)*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2022, a na zlecenie Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu w 2020 roku przygotowałem na ten temat ekspertyzę.

² K. Skubiszewski, *Polska polityka zagraniczna w 1991 roku*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 1993”, s. 13–34; M. Łukaszewicz, *Trójkąt Weimarski po 15 latach*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, II/2, s. 110–120.

i odgrywać istotną rolę w polityce zagranicznej Polski, Niemiec i Francji oraz Unii Europejskiej. Powinien też podejmować konkretne działania oraz odegrać ważną rolę w zakończeniu wojny rosyjsko-ukraińskiej i w akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej i NATO. Dlatego też nie wolno tej nieformalnej struktury pogrzebać, wręcz przeciwnie, trzeba dać Trójkątowi Weimarskiemu nowe życie.

W niniejszej analizie odwołuję się nie tylko do teorii polityki zagranicznej państwa, ale także do teorii integracji europejskiej oraz kilku teorii i metod badawczych stosowanych w naukach o polityce i nauce o stosunkach międzynarodowych. Przede wszystkim do teorii realizmu klasycznego, szkoły angielskiej i teorii instytucjonalizmu. Dominującą metodą badawczą jest tutaj analiza dokumentów i materiałów źródłowych, opis i analiza historyczna oraz krytyczna analiza literatury przedmiotu. Do opracowania niniejszego artykułu wykorzystałem bogatą literaturę przedmiotu, w tym dokumenty publikowane, publikacje zwarte, artykuły z periodyków naukowych oraz z prasy i Internetu, o czym świadczą rozbudowane przypisy i bogata bibliografia.

Geneza Trójkąta Weimarskiego i jego cele

Trójkąt Weimarski powstał w trudnym momencie dla Polski i Europy, tzn. po zjednoczeniu Niemiec 3 października 1990 roku, ale przed rozpadem w grudniu 1991 roku Związku Sowieckiego, który miał negatywny stosunek do transformacji ustrojowej w Polsce, rozpoczętej w 1989 roku i jej euroatlantyckich aspiracji. Podobny, wrogi stosunek do euroatlantyckich aspiracji Ukrainy ma Federacja Rosyjska pod rządami Władimira Putina, który m.in. po to zaatakował ten suwerenny kraj, aby udaremnić mu akcesję do Unii Europejskiej i NATO, a następnie podporządkować go Rosji. Jego celem jest bowiem odbudowa Związku Sowieckiego.

Po upadku komunizmu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i zakończeniu zimnej wojny w stosunkach międzynarodowych odrodziła się idea integracji regionalnej; na tej fali doszło do utworzenia Trójkąta Wyszehradzkiego i Trójkąta Weimarskiego³. W Związku Sowieckim/Federacji Rosyjskiej dominowała tendencja do pomijania lub lek-

³ J. Stańczyk, *Nowy regionalizm w Europie Środkowej*, „Wojsko i Wychowanie”, 1999, nr 2, s. 94; Z. Czachór, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych* [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, C. Mojsiewicz, Wrocław 1998, s. 249–255; *Place and Role of the Visegrád Group Countries in the European Union*, eds J.M. Fiszer, A. Chojan, P. Olszewski, Warsaw 2019.

ceważenia interesów i pozycji Polski w Europie⁴. Jednocześnie Zachód na czele ze Stanami Zjednoczonymi postawił Polsce wiele trudnych warunków, od których spełnienia uzależnił jej członkostwo w strukturach euroatlantyckich⁵. Dlatego w początkowym okresie starań Polski o członkostwo w NATO i Wspólnotach Europejskich/Unii Europejskiej szczególną rolę odegrał Trójkąt Weimarski⁶. Nie ulega wątpliwości, że bez Trójkąta Weimarskiego integracja postzimnowojennej Europy, a szczególnie w latach 1991–2009, nie byłaby tak dynamiczna i efektywna, jak to nastąpiło w owym czasie, a droga Polski do struktur euroatlantyckich byłaby znacznie trudniejsza⁷.

Były (i obecny) minister spraw zagranicznych Polski Radosław Sikorski na temat genezy Trójkąta Weimarskiego i jego celów napisał w 2018 roku, że „Powstał on w 1991 roku jako formuła wspierająca nasze przystąpienie do Unii Europejskiej, gdy Polska była postkomunistycznym bankrutem, ale i inspiracją”⁸. Jest to stwierdzenie zbyt ogólne, pomija bowiem szereg innych przyczyn, które doprowadziły do utworzenia Trójkąta Weimarskiego. Można podzielić je na przyczyny obiektywne i subiektywne, międzynarodowe i wewnętrzne, determinowane

⁴ K. Przybyła, *Rosyjska polityka wobec Zachodu – wybrane zagadnienia*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2013, nr 26, s. 67–89; R. Jakimowicz, *Zarys stosunków polsko-rosyjskich w latach 1992–1999*, Warszawa 2000; A.V. Kozhemiakin, R.E. Kanet, *Russia and Its Western Neighbours in the „Near Abroad”* [w:] *The Foreign Policy of the Russian Federation*, London 1997, s. 35–26.

⁵ A. Hyde-Price, *Dryf kontynentalny? Polska a zmiany relacji euroatlantyckich* [w:] *Nowy członek „starego” Sojuszu. Polska jako nowy aktor w euroatlantyckiej polityce bezpieczeństwa*, red. O. Osica, M. Zaborowski, Warszawa 2002; J.M. Fiszer, *Stanowisko Rosji wobec akcesji Polski do NATO i Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 1, s. 264–289.

⁶ Na temat genezy i działalności Trójkąta Weimarskiego powstała już spora literatura, ale większość z owych publikacji ukazała się w pierwszej dekadzie XXI wieku i nie obejmuje całokształtu jego działalności. Wśród nich na szczególną uwagę zasługują: B. Koszel, *Trójkąt Weimarski. Geneza – działalność – perspektywy współpracy*, Poznań 2006; *Trójkąt Weimarski w Europie*, red. K.-H. Standke, Toruń 2009; H. Wyligąła, *Trójkąt Weimarski. Współpraca Polski, Francji i Niemiec w latach 1991–2004*, Toruń 2010; S. Parzymies, *Trójkąt Weimarski w poszerzonej Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2004, nr 2; *Współpraca polityczno-wojskowa w ramach Trójkąta Weimarskiego i Trójkąta Polska – Niemcy – Dania*, red. H. Bogusławska, A. Konieczna, Warszawa 1918; M. Bąk, *Trójkąt Weimarski w latach 1991–1999 i jego znaczenie dla bezpieczeństwa europejskiego*, „Przegląd Strategiczny”, 2013, nr 2.

⁷ B. Koszel, *Rola Francji i Niemiec w procesie integracji Polski z UE* [w:] *Polska w Europie w XXI wieku*, red. T. Wallas, Poznań 2002, s. 121–147; *Nowy członek „starego” Sojuszu. Polska jako nowy aktor w euroatlantyckiej polityce bezpieczeństwa*, red. M. Zaborowski, Warszawa 2002.

⁸ R. Sikorski, *Polska może być lepsza*, Kraków 2018, s. 177–178.

ówczesną sytuacją międzynarodową Niemiec, Francji i Polski. *De facto*, wszystkie te państwa miały swoje powody, aby powołać do życia Trójkąt Weimarski. Niemcy po zjednoczeniu, którego obawiała się Polska i Francja, chciały pokazać, że nie zagrażają swoim najbliższym sąsiadom i w ogóle Europie, że zależy im na kontynuowaniu współpracy bilateralnej i multilateralnej na rzecz integracji i bezpieczeństwa naszego kontynentu. Natomiast Francja upatrywała w Trójkącie Weimarskim możliwość kontroli polityki wewnętrznej i zagranicznej zjednoczonych Niemiec oraz szansę na wzmocnienie swojej mocarstwowej roli w Europie, która zmalała wraz ze zjednoczeniem Niemiec i zakończeniem zimnej wojny⁹. Ścisła współpraca zjednoczonych Niemiec i Francji w ramach Trójkąta Weimarskiego zaowocowała wspólną inicjatywą na rzecz utworzenia Unii Europejskiej, co nastąpiło po podpisaniu w dniu 7 lutego 1992 roku traktatu z Maastricht¹⁰. Unia Europejska miała być fundamentem dla współpracy i bezpieczeństwa państw Europy oraz *panaceum* na zaspokojenie francuskich ambicji odgrywania przez Paryż nadal ważnej roli w postzimnowojennym świecie¹¹.

Pierwsze spotkanie ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski, które dało początek trójstronnej współpracy, odbyło się w dniach 28–29 sierpnia 1991 roku w Weimarze, a więc kilkanaście miesięcy po zjednoczeniu Niemiec i niecałe trzy miesiące po podpisaniu polsko-niemieckiego traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy oraz cztery miesiące po zawarciu polsko-francuskiego układu o przyjaźni i współpracy. Ówczesny minister spraw zagranicznych RFN, Hans-Dietrich Genscher, zaprosił do Weimaru, miasta Goethego i Schillera, położonego niedaleko Buchenwaldu, swych odpowiedników: z Francji Rolanda Dumasa i Krzysztofa Skubiszewskiego z Polski, państw, które – jak już pisałem – mocno obawiały się zjednoczonych Niemiec i ich polityki zagranicznej. Pretekstem była 242 rocznica urodzin Johanna Wolfganga Goethego. Podczas spotkania trzej ministrowie

⁹ F. Bozo, „Winners” and „Losers”: *France, the United States, and the End of the Cold War*, „Diplomatic History”, November 2009, vol. 33, no. 5, s. 926–928; V. Malin gre, M.-P. Subtil, *Entente cordiale contre l’Histoire*, „Le Monde”, 12.09.2009, s. 8; S. Parzymies, *Przyjaźń z rozsądku. Francja i Niemcy w nowej Europie*, Warszawa 1994, s. 57–106.

¹⁰ J.M. Fiszer, *Geneza traktatu z Maastricht: determinanty międzynarodowe i jego znaczenie dla bezpieczeństwa Europy po zakończeniu zimnej wojny* [w:] *Unia Europejska w turbulentnym świecie. 30 lat traktatu z Maastricht*, red. J.M. Fiszer, T. Stępniewski, Lublin–Warszawa 2022, s. 15–38.

¹¹ S. Parzymies, *Przyjaźń z rozsądku...*, s. 181–182; A. Szeptycki, *Czynnik niemiecki w polityce wschodniej V Republiki (1958–1991)*, „Stosunki Międzynarodowe”, 2000, nr 3–4.

omówili sytuację międzynarodową w Europie, determinowaną rozpadającym się łańcem jałtańsko-poczdamskim i zjednoczeniem Niemiec, oraz nakreślili kierunki wzajemnej współpracy. Podpisali pierwszą wspólną deklarację, znamiennie zatytułowaną „Odpowiedzialność Francji, Polski i Niemiec za przyszłość Europy”, w której zarysowano cele i zadania Trójkąta Weimarskiego¹². Podkreślono m.in.: „Europa znajduje się w punkcie zwrotnym swojej historii. Jej narody i państwa wkroczyły na drogę prowadzącą ku nowym formom współżycia. Jesteśmy świadomi, że Polacy, Niemcy i Francuzi są w sposób szczególny odpowiedzialni za sprawę wypracowania w Europie takich form dobrosąsiedztwa, które sprawdzą się w przyszłości. [...] Zadaniem chwili jest zacieśnienie więzi współpracy, łączących narody i państwa ponad dzielącymi je niegdyś granicami, na wszystkich płaszczyznach i we wszystkich dziedzinach życia. [...] W stosunkach między Niemcami a Francją współpraca taka stała się rzeczą normalną, a między Niemcami a Polską jest ona kluczem do przyszłej wspólnoty państw i ich obywateli. [...] Francja i Niemcy popierają wszelkie działania na rzecz zbliżenia Polski i pozostałych nowych demokracji do Wspólnoty Europejskiej. Nalegają one na szybkie zawarcie układów o stowarzyszeniu z demokracjami Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej i wspierają rozwój dialogu politycznego. Otwarcie tym nowym demokracjom drogi ku pełnemu członkostwu pokrywa się z celami Wspólnoty Europejskiej”¹³.

Z powyższego wynika, że celem nadrzędnym Trójkąta Weimarskiego było przełamywanie barier między zjednoczonymi Niemcami, Francją i Polską oraz rozwój współpracy, która miała potwierdzać ich dążenie do przezwyciężenia podziału Starego Kontynentu oraz niwelować obawy Francji dotyczące mocarstwowych ambicji Niemiec w regionie środkowoeuropejskim, a także równoważyć ich wpływy w Europie. W ten sposób ówczesny prezydent François Mitterrand chciał kontynuować politykę zagraniczną Francji zgodnie z dewizą twórcy V Republiki, generała Charlesa de Gaulle’a: „Francja nie może być Francją bez wielkości”¹⁴.

¹² „Zbiór Dokumentów”, 1992, nr 2, s. 9–12.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Ch. de Gaulle, *Mémoires de guerre et Mémoires d'espoir*, Paris 2016; K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, Kraków 2010, s. 45–46; W.J. Szczepański, *Charles de Gaulle i Europa*, Warszawa 2001; A. Szeptycki, *Dziedzictwo generała de Gaulle’a w polityce zagranicznej V Republiki*, Warszawa 2005; S. Parzymies, *Le Triangle de Weimar a-t-il encore une raison d'être dans une Europe en voie d'unification?*, „Annuaire français de relations internationales”, 2010, vol. XI, s. 515–530.

Formuła Trójkąta Weimarskiego miała więc adekwatne umocowanie historyczne i geopolityczne. Początkowo nieformalne spotkania z czasem przekształciły się w regularne trójstronne konsultacje. Miały na celu usprawnienie i zacieśnienie współpracy między trzema państwami i przyspieszenie procesów integracyjnych w postkomunistycznej Europie. W kolejnych latach współpraca weimarska rozszerzona została o spotkania ministrów obrony (1997), sprawiedliwości (1997), finansów (2001) oraz na płaszczyznę parlamentarną (od 1992 roku). Największym politycznym osiągnięciem współpracy stało się podniesienie jej na szczebel szefów państw i rządów (od 1998 roku). Współpraca weimarska to nie tylko kontakty polityczne, ale także społeczne. Wymienić tu należy współpracę i wymianę młodzieży, współpracę partnerską miast i regionów oraz współpracę kulturalną.

Nadrzędnym celem współpracy Polski, Niemiec i Francji w ramach Trójkąta Weimarskiego – jak już pisałem – było przewycięzenie podziału Europy i wprowadzenie państw z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym głównie Polski, do wspólnoty państw europejskich. Uznając, że „Polacy, Francuzi i Niemcy są w sposób szczególny odpowiedzialni za sprawę wypracowania w Europie takich form dobrego sąsiedztwa, które sprawdzą się w przyszłości”, ministrowie postanowili zainicjować dzieło budowy trwałych struktur współpracy. Gdy wraz z akcesją Polski do NATO i UE cel ten został zrealizowany, koniecznością stała się redefinicja zadań współpracy weimarskiej. W rozszerzonej UE Trójkąt Weimarski zaczął pełnić rolę forum konsultacji i wypracowywania wspólnych stanowisk w kluczowych sprawach polityki europejskiej. Głównymi zadaniami współpracy w formacie Trójkąta były: umacnianie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, stosunki zewnętrzne UE, a zwłaszcza jej polityka wschodnia. Istotną rolę w umacnianiu współpracy trójstronnej odgrywał też wspomniany już wymiar społeczny i współpraca międzyparlamentarna. Pierwsze lata współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego nobilitowały Polskę na arenie międzynarodowej i potwierdziły jej oczekiwania związane z tą formułą, a w następnych okresy rutynowych kontaktów przeplatały się z próbami żywego dialogu i poszerzania trójstronnych relacji¹⁵.

Trójkąt Weimarski, a właściwa jego nazwa to Komitet Wspierania Współpracy Francusko-Niemiecko-Polskiej, stał się trwałym elementem polityki europejskiej zarówno w postaci okresowych spotkań trzech ministrów spraw zagranicznych, jak i innych inicjatyw łączących Polskę,

¹⁵ R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 60; W. Cimoszewicz, *Krajobraz za horyzontem. Polityka zagraniczna RP po wejściu do Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2004, nr 2, s. 35–49.

Niemcy i Francję, w tym spotkania prezydentów tych państw, o czym szczegółowo piszę w kolejnych częściach tego artykułu. Trójstronna współpraca w ramach Trójkąta Weimarskiego wykroczyła poza jego granice i miała duże znaczenie dla scalania Europy po zakończeniu zimnej wojny.

Konkludując rozważania na temat genezy Trójkąta Weimarskiego, można stwierdzić, że jego celem była również likwidacja asymetrii między postkomunistycznymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej a krajami Europy Zachodniej oraz przyspieszenie integracji Europy. Cel ten w dużym stopniu został osiągnięty, natomiast różnice gospodarczo-społeczne między państwami Europy Środkowej i Wschodniej a krajami Zachodu wciąż się utrzymują.

Działalność, osiągnięcia i porażki Trójkąta Weimarskiego

W świetle teorii asymetrii¹⁶ Trójkąt Weimarski tworzą trzy różne państwa, które mają zróżnicowane potencjały, własne interesy i wizje dotyczące Unii Europejskiej, integracji i bezpieczeństwa Europy oraz sytuacji międzynarodowej na świecie, która od kilku lat komplikuje się. Uległa zaś radykalnej zmianie po agresji Rosji na Ukrainę. Dzieli je również zajmowana pozycja i rola, jaką odgrywają w stosunkach międzynarodowych, oraz stosunek do Rosji, Stanów Zjednoczonych, Chin, wojny rosyjsko-ukraińskiej, imigrantów, praworządności itd. Trójkąt Weimarski od początku istnienia jest trójkątem nierównoramiennym¹⁷.

Mimo to państwa Trójkąta Weimarskiego nadal łączy członkostwo w strukturach euroatlantyckich, bliskie sąsiedztwo geograficzne (geopolityka) i różne zagrożenia, jak np. terroryzm międzynarodowy i imperialna polityka Federacji Rosyjskiej pod rządami Władimira Putina, który 25 kwietnia 2005 roku rozpad Związku Radzieckiego nazwał „największą katastrofą geopolityczną XX wieku” i sukcesywnie dąży do jego odbudowy. Jego zdaniem od 1991 roku narasta konflikt państw Zachodu z Rosją, spowodowany ekspansją polityczną państw NATO, głównie Stanów Zjednoczonych, na Wschód. Rosja zaś nie może dać się zepchnąć na margines stosunków międzynarodowych. Celem rosyjskiej

¹⁶ Szerzej na temat teorii asymetrii zob. m.in.: S.B. Cohen, *Geography and Politics in a World Divided*, Oxford–New York 1973; *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, red. R. Zięba, S. Bieleń, J. Zajac, Warszawa 2015.

¹⁷ J.M. Fiszer, *Czy Stany Zjednoczone tracą pozycję światowego hegemonu? Jeśli tak, to dlaczego?* [w:] *Stany Zjednoczone słabnącym hegemonem? Przejawy, przyczyny i skutki dla świata w XXI wieku*, red. J.M. Fiszer, A. Chojan, Warszawa 2022, s. 17–48; B. Góralczyk, *Wielki renesans. Chińska transformacja i jej konsekwencje*, Warszawa 2018.

polityki zagranicznej stało się odzyskanie pozycji, jaką w relacjach z Zachodem zajmował Związek Radziecki, oraz rozbięcie Unii Europejskiej i osłabienie NATO. Znalazło to wyraz w oficjalnej *Koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej* ogłoszonej w 2016 roku, a później jeszcze kilka razy modyfikowanej¹⁸. Jednocześnie Kreml dążył do pogłębienia konfliktów między Polską i Niemcami oraz osłabienia relacji na linii Warszawa – Waszyngton. Moskwa podsyciała konflikty zbrojne na wschodzie Ukrainy, Białorusi, w Gruzji i Mołdawii, wspierała dyktatorskie reżimy w Syrii i Wenezueli. Zachód, a zwłaszcza Niemcy i Francja, ze względów geoeconomicznych długo tolerowały politykę międzynarodową W. Putina, przed którą ostrzegała Polska, ale jej głos był ignorowany. Dla Niemiec i Francji priorytetowa była wówczas gospodarcza współpraca z Rosją, co doprowadziło do zamrożenia ich stosunków bilateralnych z Polską i trójstronnej współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego¹⁹. W przeciwieństwie do Polski w Niemczech i Francji w tym czasie podkreślano, że nie ma potrzeby trwałego osłabienia Rosji²⁰.

Dopiero po rozpoczęciu przez Rosję wojny z Ukrainą rząd kanclerza Olafa Scholza dokonał zmiany kursu w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Podobnie postąpiła Francja. Obok Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Polski, Niemcy i Francja stały się jednym z największych sojuszników Ukrainy, którą wspierają gospodarczo, finansowo, humanitarnie i militarnie. Tylko w 2022 roku niemiecka pomoc dla Ukrainy wyniosła ponad 12 mld euro, Polski 3,5 mld euro, a Francji 7 mld euro. Wspierając Ukrainę, rządy RFN, Francji i Polski starają się zapobiec eskalacji napięć między Rosją a NATO i UE. Stoją na stanowisku, że najważniejsza jest teraz jedność Zachodu, dzięki której Putin nie może tej wojny wygrać, a Ukraina nie może jej przegrać²¹.

¹⁸ *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej* z 30 listopada 2016 roku, Ambasada FR w Polsce, <https://poland.mid.ru> (3.06.2023); W. Radkiewicz, *Straszenie zwrotem ku Azji – nowa Koncepcja polityki zagranicznej Rosji*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl> (4.06.2023).

¹⁹ J.M. Fiszer, *Geneza Trójkąta Weimarskiego i jego rola w integracji Europy po zakończeniu zimnej wojny*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2022, nr 16, s. 75–89; *Współpraca Polski, Niemiec i Francji...*; J.M. Fiszer, M. Czasak, *Trójkąt Weimarski. Geneza i działalność na rzecz integracji Europy w latach 1991–2016*, Warszawa 2019.

²⁰ M. Tampubolon, *Russia's Invasion of Ukraine and its Impact on Global Geopolitics*, „European Scientific Journal”, 2022, vol. 18, s. 56–59; J.M. Fiszer, *Uwarunkowania i cele polityki zagranicznej Polski – aspekty teoretyczne i utylitarne [w:] Polityka zagraniczna Polski w latach 1989–2020*, red. A. Chojan, Warszawa 2021, s. 19–50.

²¹ K. Musiał, *Polska – Ukraina, Polacy – Ukraińcy: specyfika relacji a eskalacja wojny na terytorium Ukrainy*, „Dyskurs & Dialog”, 2023, nr 11, s. 54–80; R. Mützenich, *Die Welt im Umbruch. Der russische Krieg gegen die Ukraine ist eine globale Zäsur*.

Trójkąt Weimarski ma na swoim koncie wiele sukcesów, ale również porażek i niewykorzystanych szans. Odegrał pozytywną rolę w procesie „powrotu” Polski do Europy po 1989 roku. Wielu badaczy i ekspertów stwierdza wprost, że Trójkąt Weimarski odegrał szczególną rolę w procesach poszerzania NATO i Unii Europejskiej oraz staraniach Polski o członkostwo w strukturach euroatlantyckich. Stał się ważnym instrumentem służącym włączeniu Polski w nurt europejskiej polityki i jej integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Szczególnie w kontekście polskich aspiracji i starań akcesyjnych należy tu zwrócić uwagę na euroatlantycki kierunek polsko-niemieckiej-francuskiej współpracy. Większość podejmowanych od 1991 roku działań wobec Europy Środkowo-Wschodniej politycy niemieccy realizowali wspólnie z Francją. Oba państwa mogły w ten sposób realizować własne cele polityczne i zarazem wzajemnie się kontrolować. Zjednoczone Niemcy głosiły, że ich polityka wschodnia uwzględnia stanowisko Unii Europejskiej (UE) i poprzez swe zaangażowanie w tym regionie nie będą dążyć do zdobycia hegemonii w Europie, czego obawiały się wówczas Polska i Francja oraz inne państwa. Natomiast Francja stała na stanowisku, że poprzez wspólną politykę wschodnią z Polską ograniczone zostanie niemieckie zagrożenie dla jej interesów w całej Europie. Przyjęcie takiej strategii było podyktowane nie tyle chęcią uznania przez Francję Polski za najważniejszego partnera i lidera w Europie Środkowej, co koniecznością zmuszenia Niemiec do realizacji wspólnej polityki europejskiej, uwzględniającej interesy Francji. W praktyce wspólna polityka Niemiec i Francji przejawiała się w działaniach polegających na sukcesywnym włączaniu Polski do systemu euroatlantyckiego²². Bez wsparcia Niemiec i Francji w rokowaniach akcesyjnych z NATO i UE nasze członkostwo mogłoby się opóźnić w czasie i dokonać na mniej korzystnych dla nas warunkach²³. W świetle doświadczeń Polski Trójkąt Weimarski może też odegrać istotną rolę w procesie akcesji Ukrainy do struktur euroatlantyckich, w jej odbudowie po zakończeniu wojny i budowie nowego ładu globalnego.

Aber die Zeitenwende darf nicht nur militärische Fragen betreffen, „Newsletter der IPG”, 2023.

²² R. Asmus, *NATO – otwarcie drzwi*, Warszawa 2002, s. 279–290; S. Parzymies, *Unia Europejska a Europa Środkowa. Perspektywy współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 3, s. 83–111.

²³ J.M. Fiszer, *Stanowisko Rosji i Niemiec wobec akcesji Polski do NATO*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej”, 2022, t. LVII, z. 1, s. 185–216; P. Mickiewicz, *Współpraca wojskowa Polski, Francji i Niemiec*, „Wojsko i Wychowanie”, 2002, nr 2; *Polska – Niemcy – nadzieja i zaufanie*, red. S. Sulowski, Warszawa 2002; T. Judt, *Powojnie. Historia Europy od roku 1945*, Poznań 2018.

Przesłanek działalności Trójkąta Weimarskiego oraz jego osiągnięć i porażek należy szukać w przenikaniu się trzech mniej lub bardziej kompatybilnych grup interesów narodowych. I tak, jak już wspominałem, zjednoczone Niemcy potrzebowały pola do pokazania swojej nowej polityki wobec Europy Środkowo-Wschodniej. Co więcej, po wchłonięciu NRD granica polsko-niemiecka stała się dla RFN czwartą pod względem długości. Fakt ten wiązał się nie tylko z perspektywą współpracy gospodarczej, ale również wymagał od Niemiec stałej obserwacji sytuacji migracyjnej z Polski. Jak pisze Stanisław Parzymies: „Polska, Niemcy i współpracująca z nimi Francja uważały również, że współpraca w ramach Trójkąta Weimarskiego winna przyczynić się do pojednania polsko-niemieckiego. Stosunki polsko-francuskie znalazły doskonały wzór do naśladowania w stosunkach francusko-niemieckich. Te ostatnie, podobnie jak stosunki polsko-niemieckie, są obciążone tragicznymi doświadczeniami historycznymi, a mimo to stały się przykładem dynamicznego współdziałania w interesie obu krajów i całej Europy. Uznano, że Trójkąt Weimarski powinien stać się naturalnym przedłużeniem pojednania francusko-niemieckiego, rozszerzając strefę stabilności i przyjaznej współpracy na Polskę i całą Europę Środkową”²⁴.

Natomiast członkostwo i działalność Francji w ramach Trójkąta Weimarskiego były determinowane dążeniem do kontrolowania zmian zachodzących w Europie Środkowo-Wschodniej. Wynikało to z przyjętej przez Paryż roli ważnego decydenta w kwestii integracji europejskiej. Francja chciała być „opiekunem” dla krajów środkowoeuropejskich i ograniczyć tam wpływy zjednoczonych Niemiec. Starła się przez uczestnictwo w Trójkącie Weimarskim zrównoważyć niemiecką obecność na tym obszarze²⁵.

Początkowo działalność Trójkąta Weimarskiego koncentrowała się na czterech obszarach: współpracy politycznej, wojskowej, naukowej i kulturalnej, a jej celem była próba stworzenia stałego kontaktu polsko-francusko-niemieckiego. Jednocześnie w Trójkącie Weimarskim widziało platformę do wdrażania nowych projektów na rzecz integracji Europy oraz do koordynowania współpracy Polski, Niemiec i Francji. Do tej roli Trójkąt Weimarski powinien jak najszybciej wrócić.

Jeśli idzie o działalność i efekty Trójkąta Weimarskiego, w literaturze przedmiotu mamy ich różne oceny, poczynając od wyrazów uznania,

²⁴ S. Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–1999*, Warszawa 1999, s. 188.

²⁵ *Ibidem*. Zob. także: B. Koszel, *Trójkąt Weimarski. Geneza – działalność – perspektywy współpracy...*, s. 123–125; D. Bingen, *Polityka europejska w nierównomiernym trójkącie Francja – Niemcy – Polska*, „Zeszyty Niemcoznawcze”, 2002, nr 1, s. 49–60.

a kończąc na krytyce. Niektórzy autorzy piszą, że „państwa należące do Trójkąta Weimarskiego powinny być przykładem, w jaki sposób zmniejszyć różnice pomiędzy Europą Środkową a Europą Zachodnią w standardzie życia, zlikwidować lukę techniczno-cywilizacyjną, co zapewni pokój i stabilność na całym kontynencie europejskim”²⁶. Rozbieżność ocen wynikała m.in. z tego, że z Trójkątem Weimarskim inne nadzieje wiązała Polska, a inne Niemcy i Francja. Polska widziała w nim pomost na drodze ze Wschodu na Zachód, który ułatwi jej szybki powrót do Europy i struktur euroatlantyckich. Liczyła, że Trójkąt Weimarski stanie się siłą motoryczną integracji europejskiej w społecznym, politycznym i gospodarczym wymiarze. Natomiast RFN dążyła do wzmocnienia międzynarodowego zaufania do zjednoczonych Niemiec i chciała pokazać, że nie dążą one do podporządkowania sobie regionu środkowoeuropejskiego. W latach dziewięćdziesiątych XX i na początku XXI wieku Niemcy popierały polskie aspiracje do członkostwa w NATO i Unii Europejskiej, widząc w tym rozszerzenie strefy stabilności w swoim bliskim sąsiedztwie. Nieco inne stanowisko w tych sprawach zajmowała Francja, odnosząca się z rezerwą do ówczesnej sytuacji w Europie. Po zjednoczeniu Niemiec francuskie podejście do integracji europejskiej cechowała pewna dwuznaczność, na co zwracało uwagę wielu analityków. Wcześniej przez wiele lat francuscy politycy przekonywali rodaków do idei integracji europejskiej, argumentując, że zjednoczona Europa jest jedynym sposobem zapewnienia Francji silnej pozycji na arenie międzynarodowej. Takie instrumentalne traktowanie integracji europejskiej okazało się nie do utrzymania w sytuacji wzrostu roli zjednoczonych Niemiec w Europie i przystąpienia do UE nowych krajów²⁷. Francja poprzez Trójkąt Weimarski chciała mieć wgląd w poczynania zjednoczonych Niemiec na arenie międzynarodowej i jednocześnie kontrolować politykę zagraniczną suwerennej Polski.

W dotychczasowej działalności Trójkąta Weimarskiego można chronologicznie wyróżnić kilka etapów, a mianowicie: etap pierwszy, obejmujący lata 1991–2004, etap drugi, przypadający na lata 2004–2007, etap trzeci, dotyczący lat 2008–2015, i etap czwarty, przypadający na lata 2016–2023. Każdy z tych etapów w działalności Trójkąta Weimarskiego obfitował zarówno w sukcesy, jak i porażki²⁸.

²⁶ M. Bąk, *Trójkąt Weimarski w latach 1991–1999...*, s. 119.

²⁷ B. Nivet, *La France, mouton noir de l'Union européenne?*, Paris 2003, s. 11; M.A. Cichocki, *Polska – między Francją i Niemcami*, „Zeszyty Niemcoznawcze”, 2002, nr 1, s. 61–68.

²⁸ M. Łukasiewicz, *Trójkąt Weimarski po 15 latach*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2006, nr 2, s. 18–111; B. Koszel, *Trójkąt Weimarski: bilans i perspektywy współpracy*,

W tym miejscu należy wspomnieć o pozytywnej roli Polski i Trójkąta Weimarskiego, jaką odegrał on w rozwiązaniu kryzysu politycznego na Ukrainie w latach 2013–2014, w tym w odsunięciu od władzy skompromitowanego prezydenta Wiktora Janukowycza²⁹. Ogólnie rzecz biorąc, Trójkąt Weimarski spełnił pokładane w nim wówczas przez Polskę, Niemcy i Francję nadzieje. Przyspieszył m.in. integrację postkomunistycznej Europy, co zaowocowało utworzeniem UE, i ułatwił akcesję Polski do NATO i Unii Europejskiej. Można więc tutaj mówić o sukcesach Trójkąta Weimarskiego, które do 2004 roku są bezsporne. Natomiast później, w latach 2005–2016, sukcesów tych było już coraz mniej, a w latach 2016–2022 działalność Trójkąta Weimarskiego *de facto* zamarła i mieliśmy do czynienia już tylko z porażkami. Dlaczego tak się stało, co utrudniało działalność Trójkąta Weimarskiego i współpracę między Polską, Francją i Niemcami? Uważam, że było wiele przyczyn, tak obiektywnych, jak i subiektywnych, które utrudniały działalność Trójkąta Weimarskiego lub uniemożliwiały wykorzystanie w praktyce jego potencjału. Badacze i eksperci już od wielu lat starają się te przyczyny diagnozować i katalogować. Między innymi Jennifer Yoder twierdzi, że Trójkąt Weimarski nie stał się kolektywnym aktorem podejmującym nowe inicjatywy w rozszerzonej UE i nie wypracował nowej strategii dalszego działania³⁰. Podobnie uważa Helena Wyligąła, która pisze, że po 2004 roku „partnerzy weimarscy nie zdołali wypracować nowych celów trójstronnej kooperacji, nie przyczynili się także do rozwiązywania bieżących problemów we wspólnej przestrzeni unijnej”³¹.

Moim zdaniem na porażki w działalności Trójkąta Weimarskiego miały wpływ utrzymujące się rozbieżności interesów europejskich Paryża, Berlina i Warszawy w sferze bezpieczeństwa, gospodarki, ale także w kwestii współpracy z Rosją czy Stanami Zjednoczonymi. Na funkcjonowanie Trójkąta Weimarskiego cieniem kładły się też problemy w sto-

„Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2010, nr 1, s. 65–67; Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <https://www.gov.pl> (4.05.2021).

²⁹ Problem ten jest już dobrze opracowany w literaturze przedmiotu. Zob. m.in.: N. Adamczyk, *Rola Polski w próbach rozwiązania kryzysu ukraińskiego – od formatu weimarskiego do formatu normandzkiego*. „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2015, nr 2, s. 157–171; M. Stolarczyk, *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013–2014* [w:] *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, red. K. Czornik, M. Lakomy, Katowice 2014, s. 41–47.

³⁰ J.A. Yodert, *Dialogues, Trialogues and Triangles: The Germany's Foreign Policy of Trust-Building*, „German Politics”, 2017, nr 26, s. 39.

³¹ H. Wyligąła, *Trójkąt Weimarski po rozszerzeniu UE – niewykorzystany instrument polskiej polityki zagranicznej?*, „Przegląd Politologiczny”, 2010, nr 4, s. 69.

sunkach polsko-niemieckich i rozwijana ponad głowami Polaków współpraca Francji i Niemiec z Rosją, w tym problem tzw. Gazociągu Północnego omijającego Polskę. Turbulencje w stosunkach między RFN i Polską spowodowały załamanie się najważniejszego ognia bilateralnego, tworzącego fundament Trójkąta Weimarskiego. Niestety, również stosunki polsko-francuskie po zakończeniu zimnej wojny przechodziły różne fazy, gdzie wola rozwoju współpracy mieszała się z niespełnionymi oczekiwaniami, a różnice stanowisk wobec ważnych problemów międzynarodowych czasami przybierały konfliktowy charakter. Tak było na przykład po zajęciu przez Polskę i Francję odmiennych stanowisk w sprawie wojny w Iraku, gdy Polska w przeciwieństwie do Francji poparła amerykańską interwencję w Iraku, co politycy francuscy uznali za przejaw ślepego proamerykanizmu. Po dzień dzisiejszy dają o sobie znać słowa ówczesnego prezydenta Jacques'a Chiraca. Krytykując Polskę i pozostałe państwa Europy Środkowej i Wschodniej, które poparły zbrojną interwencję USA w Iraku, powiedział, że kraje te straciły dobrą okazję, aby milczeć. Podobnych sporów i zadrażnień w relacjach polsko-francuskich było wiele³². Nie zawsze też skuteczna w działaniu była dyplomacja Polski, która nie potrafiła wykorzystać formatu weimarskiego do wywierania nacisku na zachowania Niemiec i Francji, często sprzeczne z polską racją stanu³³.

Perspektywy działalności Trójkąta Weimarskiego w aspekcie wojny rosyjsko-ukraińskiej

W latach 2016–2022, mimo że aktywność Trójkąta Weimarskiego na arenie międzynarodowej była niewielka, to relacje bilateralne między jego partnerami, zwłaszcza francusko-niemieckie, były dość dynamiczne i względnie poprawne. Optymizmem napawało też „Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec”, przyjęte podczas XV polsko-niemieckich konsultacji międzyrządowych, które odbyły się 2 listopada 2018 roku w Warszawie. Czytamy w nim m.in.: „Podkreślamy znaczenie trójstronnej współpracy Francji, Niemiec i Polski w formule Trójkąta Weimarskiego oraz nasze pragnienie, aby zwiększyć jego skuteczność. Popieramy koncepcję zorganizowania w najbliższym czasie kolejnego spotkania ministrów spraw zagranicznych państw Trójkąta Weimarskiego. Bę-

³² A. Szeptycki, *Ewolucja stanowiska Francji i Polski wobec wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Stosunki Międzynarodowe”, 2010, nr 3–4.

³³ *Ibidem*, s. 70–71.

dziemy kontynuować współpracę jako partnerzy również w ramach innych inicjatyw, takich jak Wyszehrad Plus, Proces Berliński czy Inicjatywa Trójmorza”³⁴.

Natomiast wspólne stanowisko Francji i RFN wobec integracji Europy i jej bezpieczeństwa zostało potwierdzone w podpisanym w 56 rocznicę Traktatu Elizejskiego w dniu 22 stycznia 2019 roku nowym Układzie między Republiką Federalną Niemiec i Francją o niemiecko-francuskiej współpracy i integracji. W układzie tym, od miejsca jego podpisania zwanym układem akwizgrańskim, Francja i Niemcy podkreśliły, że będą dążyły do zacieśniania i umacniania współpracy i integracji. W tym też celu będą podejmowały działania na rzecz wymiany młodzieży i nauki języka niemieckiego we Francji i języka francuskiego w Niemczech, rozwijania współpracy transgranicznej i umacniania unii walutowej. Ponadto w układzie tym obydwa państwa zapewniły, że nadal będą przestrzegały zobowiązań wynikających z członkostwa w NATO, ale zarazem zapowiedziały, że będą podejmowały wysiłki na rzecz budowy i umacniania autonomicznego systemu bezpieczeństwa dla Unii Europejskiej³⁵. Nie wspomniano tu jednak ani słowem o Trójkącie Weimarskim.

Krokiem milowym w kierunku wznowienia działalności Trójkąta Weimarskiego była oficjalna wizyta w Polsce prezydenta Francji Emanuela Macrona w dniach 3–4 lutego 2020 roku. Mówiąc o „nieporozumieniach w relacjach polsko-francuskich”, stwierdził, że dotyczą one przede wszystkim roli NATO i koncepcji obrony europejskiej, oraz przypomniał, że Francja wywiązuje się z obowiązku obrony wschodniej flanki Sojuszu Północnoatlantyckiego. Podkreślił też, że jego wypowiedzi o „śmierci mózgowej” NATO zostały źle zrozumiane, gdyż chodziło mu o wypracowanie nowej strategii działania dla NATO, które uważa za fundament bezpieczeństwa Europy. Mówiąc o relacjach z Rosją, Macron stwierdził, że Francja nie jest antyrosyjska czy prorosyjska, a relacje z Rosją ocenia jako relacje z sąsiadem i krajem, który zawsze będzie w Europie³⁶. Co istotne, prezydent E. Macron podkreślił, że Francja nie będzie już dłużej blokowała prac Trójkąta Weimarskiego i że zamierza

³⁴ *Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec, przyjęte podczas XV polsko-niemieckich konsultacji międzyrządowych, które odbyły się 2 listopada 2018 roku w Warszawie, Ministerstwo Spraw Zagranicznych*, <https://www.gov.pl> (4.05.2021).

³⁵ Zob. J. Haszczyński, *Niemcy i Francja podpisały traktat: duża chmura nad Akwizgranem*, „Rzeczpospolita”, 23.01.2019, s. 3.

³⁶ P. Wroński, B.T. Wieliński, *Macron wyciąga rękę*, „Gazeta Wyborcza”, 4.02.2020, s. 1; P. Moszyński, *Macron w Polsce. Ostre spory i interesy*, „Gazeta Wyborcza”, 3.02.2020, s. 112.

ożywić współpracę państw do niego należących. W związku z tym E. Macron zaprosił prezydenta Andrzeja Dudę do Paryża na szczyt tego formatu z udziałem kanclerz Niemiec Angeli Merkel. Z kolei prezydent A. Duda przyznał, że po *brexicie* Francja jest w Europie potęgą, a Paryż i Warszawa powinny współpracować nad stworzeniem nowej architektury UE – takiej, aby nikt już nie chciał jej opuszczać³⁷.

W efekcie wizyty prezydenta E. Mocrona w Warszawie doszło do odkładanego wcześniej spotkania ministrów spraw zagranicznych Polski, Niemiec i Francji, a jego rezultatem była deklaracja ogłoszona 15 października 2020 roku w Paryżu. W deklaracji tej podkreślono m.in., że: „Trójkąt Weimarski pełni ważną rolę nie tylko w uzgadnianiu wspólnego stanowiska, ale także w inicjowaniu wysiłków na rzecz kształtowania Europy o większej solidarności wewnętrznej i połączonej sile na arenie międzynarodowej. Wspólne rozmowy pokazały jak bardzo zbliżone są nasze analizy większości sytuacji kryzysowych i jak bardzo pragniemy zacieśniania współpracy. [...] Nasze trzy kraje ponownie podkreślają, iż istotne jest utrzymanie zdecydowanego stanowiska wobec Rosji we wszystkich kwestiach zagrażających pokojowi na kontynencie europejskim. [...] Wspólne wartości stanowiące fundament naszych demokratycznych i społecznych modeli są podstawą wolności, bezpieczeństwa i dobrobytu w Europie. Trójkąt Weimarski podkreśla wspólne zaangażowanie na rzecz wzmocnienia praworządności we wszystkich państwach członkowskich. [...] Francja, Niemcy i Polska przywiązują znaczną wagę do intensyfikacji kontaktów oraz pogłębienia wzajemnej wiedzy pomiędzy społeczeństwami obywatelskimi tych krajów. Naszym zamiarem jest współdziałanie na rzecz wzmocnienia współpracy akademickiej, wymiany naukowej oraz programów stypendialnych, a także podejmowanie inicjatyw mających na celu rozwijanie trójstronnej współpracy w sferze kultury”³⁸.

Szef polskiej dyplomacji, profesor Zbigniew Rau, po spotkaniu tym podkreślił, że Warszawę, Berlin i Paryż łączy podobne spojrzenie na kwestie europejskie, a minister spraw zagranicznych Niemiec Heiko Maas stwierdził: „Ci, którzy pogrzebali Trójkąt Weimarski, mają dowód, że Trójkąt jest nadal żywy i może być bardzo użyteczny [...]. Chcielibyśmy utrzymania jedności między zachodnią i wschodnią częścią UE i wydaje mi się, że Trójkąt Weimarski może się do tego świetnie przyczynić”. Natomiast minister spraw zagranicznych Francji Jean-Yves Le

³⁷ M. Cedro, M. Potocki, *Paryż chce łagodzić napięcia z Polską*, „Rzeczpospolita”, 4.02.2020, s. A6.

³⁸ *Deklaracja Ministrów Spraw Zagranicznych Trójkąta Weimarskiego*, Ambasada Francji w Polsce, <https://pl.ambafrance.org> (17.10.2020).

Drian, przypominając, że szefowie dyplomacji weimarskiej trójki nie spotykali się w tym składzie od czterech lat, powiedział, że: „W UE są formaty współpracy, które pozwalają Europie na krok naprzód. Takim właśnie formatem jest Trójkąt Weimarski”³⁹.

Niestety, po tych pozytywnych ocenach Trójkąta Weimarskiego i zapowiedziach o potrzebie wznowienia jego działalności, przez kolejne trzy lata nic się tu nie działo. Dopiero 12 maja 2023 roku, a więc ponad rok od agresji Rosji na Ukrainę, doszło w Poznaniu do spotkania ministrów ds. europejskich Trójkąta Weimarskiego z wicepremier Ukrainy Iryną Wereszczuk, którą zapewniono, że Polska, Niemcy i Francja będą udzielały Ukrainie wszechstronnej pomocy w wojnie z Rosją i wspierały euroatlantyckie aspiracje Kijowa⁴⁰. Konferencja ta utorowała drogę do szczytu Trójkąta Weimarskiego w dniu 12 czerwca 2023 roku w Paryżu, który zdominowała wojna w Ukrainie. Doszło tutaj najpierw do rozmów w cztery oczy prezydenta Andrzeja Dudy z prezydentem Emmanuelem Macronem, do których dołączył kanclerz Olaf Scholz i rozpoczęło się spotkanie w formule Trójkąta Weimarskiego. Jak podał Pałac Elizejski, podczas spotkania przywódcy omówili „potrzebę europejskiej koordynacji pomocy wojskowej dla Ukrainy, aby umożliwić jej przeprowadzenie kontrofensywy, a także pomocy humanitarnej po ataku na zaporę wodną w Nowej Kachowce”⁴¹. Ponadto rozmawiano o gwarancjach bezpieczeństwa, które Zachód powinien zapewnić Ukrainie, aby potwierdzić jej suwerenność i integralność terytorialną, zanim zostanie przyjęta do NATO. Po rozmowach, podczas konferencji prasowej E. Macron zapewnił, że wsparcie dla Ukrainy będzie kontynuowane, a Andrzej Duda dodał, że Polska, Niemcy i Francja są absolutnie złączone wspólnym interesem i wszyscy przywódcy stoją przy Ukrainie ze świadomością, że Rosja nie może wygrać tej wojny, a Ukrainie trzeba umożliwić polityczne dołączenie do Zachodu. Kanclerz Scholz również podkreślił, że Ukraina jest wspierana i będzie to trwać tak długo, jak to jest konieczne. „Trzymamy się razem i ściśle konsultujemy. Ta jedność jest naszą siłą, której Rosja się nie spodziewała i Władimir Putin zlekceważył, kiedy podjął decyzję o agresji na Ukrainę. Nadszedł czas, aby Putin zrozumiał, że jego plan się nie powiódł i tę wojnę zakończył”⁴². Paryski szczyt Trójką-

³⁹ *Powrót Trójkąta Weimarskiego? Spotkanie szefów dyplomacji Polski, Niemiec i Francji, Trójkąt Weimarski*, <http://www.euraciv.pl> (18.06.2021).

⁴⁰ *Ukraiński politolog: Polska, nasz główny przyjaciel, Rzeczpospolita*, <https://www.rp.pl> (7.07.2023).

⁴¹ M. Kielczewska-Konopka, M. Kokot, *Stoimy murem za Ukrainą*, „Gazeta Wyborcza”, 14.06.2023, s. 11.

⁴² *Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz, Präsident Macron und Präsident Duda anlässlich des Treffens der Staats- und Regierungschefs im Format „Weimarer*

ta Weimarskiego miał pomóc w uzgodnieniu wspólnego stanowiska Polski, Francji i Niemiec na szczycie NATO w Wilnie w dniach 11–12 lipca 2023 roku, który miał określić warunki i termin akcesji Ukrainy do NATO, na co mocno nalegała Polska i prezydent Wołodymyr Zełenski, ale tak się nie stało⁴³.

W obecnej, trudnej sytuacji międzynarodowej w Europie i na świecie, do której przyczyniła się agresja Rosji na Ukrainę, oraz w perspektywie powrotu do władzy w Stanach Zjednoczonych Donalda Trumpa, lekceważącego UE i NATO, Trójkąt Weimarski powinien zaktywizować swoją działalność na rzecz pokoju i bezpieczeństwa Europy oraz wspierać Ukrainę, aby mogła ona pokonać Rosję. Istotną rolę w tym procesie powinien odegrać nowy rząd premiera Donalda Tuska, wznowiając współpracę z Niemcami i Francją. Podobnie uważa Viktor Elbling, który we wrześniu 2023 roku został nowym ambasadorem Niemiec w Polsce. W wywiadzie udzielonym 4 grudnia 2023 roku „Rzeczpospolitej” przyznał, że władze Niemiec są zadowolone z wyników wyborów parlamentarnych w Polsce, ponieważ zarówno Europa, jak i Niemcy „potrzebują silnej Polski”. Podkreślił, że Niemcy są gotowe współpracować z nowym rządem Polski nie tylko na płaszczyźnie bilateralnej, ale także w ramach Trójkąta Weimarskiego. Ponadto dodał, że nadchodzi „złoty wiek” Trójkąta Weimarskiego, a Polska i Niemcy „muszą wspólnie przyjąć odpowiedzialność” za Ukrainę, za przyszłość Unii Europejskiej oraz za bezpieczeństwo Sojuszu Północnoatlantyckiego⁴⁴.

W podobnym duchu mówił w Sejmie 25 kwietnia 2024 roku minister spraw zagranicznych Polski Radosław Sikorski, który w informacji o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2024 roku podkreślił, że: „Niemcy i Francja są naszymi najważniejszymi partnerami w Unii Europejskiej, a intensyfikacja współpracy w Trójkącie Weimarskim będzie jednym z priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Jesteśmy z ministrami Baerbock i Séjourné [RFN i Francji – J.M. Fiszer] przekonani, że potencjał tkwiący w tym formacie musi zostać wykorzystany w znacznie większym stopniu niż dotychczas”⁴⁵.

Dreieck” am 12. Juni in Paris, „Presse- und Informationsamt der Bundesregierung”, 12.06.2023; M. Wiegel, G. Gnauk, Macron, Scholz und Duda beraten über Sicherheitsgarantien für die Ukraine, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 12.06.2023, s. 2–3.

⁴³ M. Kielczewska-Konopka, M. Kokot, *Trójkąt Weimarski: nie porzucimy Ukrainy. Jesteśmy gotowi ją wspierać, aż odzyska suwerenność*, „Gazeta Wyborcza”, 13.06.2023, s. 3; J. Bielecki, *NATO nie opuści Ukrainy*, „Rzeczpospolita”, 14.06.2023, s. A6.

⁴⁴ *Ambasador Niemiec o polityce Rosji: zbyt mało słuchaliśmy Polski*, Wprost, <https://www.wprost.pl> (4.12.2023).

⁴⁵ B.T. Wielński, *Exposé Radosława Sikorskiego. Nie bać się Rosji*, „Gazeta Wyborcza”, 26.04.2024, s. 1.

Konkludując powyższą analizę, stwierdzam, że po agresji Rosji na Ukrainę Trójkąt Weimarski zaktywizował swoją działalność, ale nadal ciężko stwierdzić, że nastąpił w pełni jego renesans. Tym niemniej jego inicjatywy zdeterminowane wojną Rosji z Ukrainą należy ocenić pozytywnie. W aktywności Trójkąta Weimarskiego powinno być mniej ogólnikowych deklaracji i apriorycznych obietnic, a więcej konkretnych działań, które pomogą Ukrainie wygrać wojnę z Rosją, a Europie zapewnić pokój i bezpieczeństwo.

Zakończenie

Jak już pisałem, trwająca od lutego 2022 roku wojna rosyjsko-ukraińska nie pozostaje bez wpływu na Trójkąt Weimarski i sprzyja jego odrodzeniu, a jego działalność będzie miała duży wpływ na jej zakończenie i odegra istotną rolę w odbudowie Ukrainy oraz jej akcesji do struktur euroatlantyckich, która pociągnie za sobą radykalną zmianę w układzie sił w Europie i porządku międzynarodowym na świecie. Świadczą o tym m.in. decyzje podjęte 14 grudnia 2023 roku przez Radę Europejską o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Ukrainą i zapowiedź przyznania jej kolejnych 50 mld euro na prowadzenie wojny z Rosją. Co więcej, odwołując się do teorii ról międzynarodowych i biorąc pod uwagę potencjały tworzących go państw, Trójkąt Weimarski powinien odgrywać i z pewnością będzie odgrywał istotną rolę w systemie bezpieczeństwa Europy i na świecie. Uważam, że agresja Rosji na Ukrainę przyczynia się nie tylko do jego renesansu, ale także jest akceleratorem jego działalności na rzecz niezbędnych reform w UE, jej pogłębiania i poszerzania, a zwłaszcza dotyczących Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Co więcej, przyspieszy członkostwo Ukrainy nie tylko w UE, ale także w NATO, choć nie nastąpi to szybko. W procesie tym, a także w odbudowie powojennej Ukrainy powinna aktywnie uczestniczyć Polska, ściśle współpracując z Niemcami i Francją. Sprzyjającą ku temu przesłanką jest odsunięcie od władzy w wyniku październikowych wyborów w Polsce konserwatywno-nacjonalistycznej partii PiS, która skłóciła Polskę z Niemcami, Francją, Unią Europejską i Ukrainą. Mam nadzieję, że nowy liberalno-demokratyczny rząd Polski naprawi błędy PiS i dokona radykalnych zmian w polskiej polityce zagranicznej oraz przyczyni się do naprawy stosunków z Niemcami i Francją, a tym samym do renesansu Trójkąta Weimarskiego. Po ośmiu latach samoizolacji Polska musi powrócić do międzynarodowej polityki, która będzie gwarantowała nasze bezpieczeństwo i służyła polskiej racji stanu.

Polska powinna dążyć do konsolidacji struktur Trójkąta Weimarskiego, NATO i Unii Europejskiej z własną architekturą bezpieczeństwa. Powinna popierać zwiększenie samodzielności obronnej Europy, ale jednak stanowczo sprzeciwiać się przeciwstawianiu jej NATO. Ponadto powinna o problemach bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego rozmawiać zarówno ze Stanami Zjednoczonymi, jak i Unią Europejską oraz Francją i Niemcami, a po upadku rządów Putina w Rosji także z tym państwem⁴⁶. Podobne stanowisko zaprezentował minister obrony Niemiec Boris Pistorius, który w wywiadzie dla gazety „Welt am Sonntag” powiedział: „My, Europejczycy, musimy bardziej zaangażować się, aby samodzielnie zapewnić sobie bezpieczeństwo, ponieważ Stany Zjednoczone – co staje się coraz bardziej prawdopodobne – zredukują swoją armię na Starym Kontynencie, by skierować ją wyraźniej w stronę Indio-Pacyfiku”⁴⁷. Ponadto podkreślił, że liczy tu na nowy „bardziej przyjazny Europie” rząd Polski, co powinno umożliwić Trójkątowi Weimarskiemu „bardziej rozwinąć współpracę wojskową” i jak „najlepiej przygotować wschodnią flankę naszej linii obrony w oparciu o plany NATO”⁴⁸.

Dziś stosunek do Rosji i jej polityki międzynarodowej nadal utrudnia współpracę państw w ramach Trójkąta Weimarskiego. Francja i Niemcy w przeciwieństwie do Polski opowiadają się za nawiązaniem współpracy i rozmowami pokojowymi z Rosją oraz odejściem od stosowania wobec niej różnego rodzaju sankcji, czemu przeciwna jest Polska. Być może sytuacja ta wyglądałaby inaczej, gdyby wprowadzone zostały w życie podejmowane w latach 2007–2010 projekty rozszerzenia działań Trójkąta Weimarskiego o Federację Rosyjską. Początkowo owocne spotkania w ramach Weimar plus oraz Trójkąta Królewieckiego zostały jednak zaniechane. Trzeba się zastanowić, czy po zakończeniu wojny w Ukrainie nie wrócić do tych pomysłów, aby ratować Europę i świat przed dalszymi konfliktami i niebezpiecznymi podziałami na Wschód i Zachód. A może należałoby zastanowić się, czy nie przyjąć teraz Ukrainy do Trójkąta Weimarskiego, zanim stanie się ona członkiem UE i NATO? Pomysłów tych nie należy oceniać jako absurdalnych czy wręcz niepoważnych. Oczywiście, że nie ma już powrotu do relacji

⁴⁶ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Polska wobec Rosji. Radykalizm bez polityki*, Warszawa 2018, s. 11. Zob. także: O. Barbarska, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej jako część składowa polityki zagranicznej UE*, Warszawa 2018.

⁴⁷ Niemiecki minister ostrzega przed zagrożeniem. Pomóc może Polska, MSN, <https://www.msn.com.pl> (16.12.2023).

⁴⁸ *Ibidem*. Zob. także: Ł. Gajewski, *Ekspert: pojawia się możliwość współpracy Polski i Niemiec*, MSN, <https://www.msn..com> (13.12.2024).

z Rosją sprzed 2022 roku, która musi zostać bezwzględnie i surowo ukarana za agresję i zbrodnie dokonane w Ukrainie. Należy też szukać nowych koncepcji dla bezpieczeństwa Europy i pokoju na świecie. Ważną rolę w tym zakresie może i powinien odegrać Trójkąt Weimarski, który również wymaga nowej strategii działania.

Ponadto uważam, że od początku istnienia Trójkąta Weimarskiego jego słabą stroną był brak instytucjonalizacji, czyli określonej struktury organizacyjnej, co nadal utrudnia współpracę i koordynację polityki zagranicznej Polski, Francji i Niemiec. Mankament ten powinien zostać jak najszybciej usunięty, jeśli Trójkąt Weimarski ma stać się aktywnym podmiotem na arenie międzynarodowej. Powinien posiadać własny, trójstronny fundusz na wzór funduszu wyszehradzkiego czy Inicjatywy Trójmorza, który będzie ułatwiał koordynowanie jego współpracy i wspierał działania adekwatnych podmiotów pozarządowych w Polsce, Francji i Niemczech.

Bibliografia

- Adamczyk N., *Rola Polski w próbach rozwiązania kryzysu ukraińskiego – od formatu weimarskiego do formatu normandzkiego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2015, nr 2.
- Asmus R., *NATO – otwarcie drzwi*, Warszawa 2002.
- Barburska O., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej jako część składowa polityki zagranicznej UE*, Warszawa 2018.
- Bąk M., *Trójkąt Weimarski w latach 1991–1999 i jego znaczenie dla bezpieczeństwa europejskiego*, „Przegląd Strategiczny”, 2013, nr 2.
- Bielecki J., *NATO nie opuści Ukrainy*, „Rzeczpospolita”, 14.06.2023.
- Bielecki T., Marczuk J., *Rozmowy na szczycie*, „Gazeta Wyborcza”, 15.12.2023.
- Bingen D., *Polityka europejska w nierównomiernym trójkącie Francja – Niemcy – Polska*, „Zeszyty Niemcoznawcze”, 2002, nr 1.
- Bozo F., „Winners” and „Losers”: France, the United States, and the End of the Cold War, „Diplomatic History”, vol. 33, no. 5, November 2009.
- Cedro M., Potocki M., *Paryż chce łagodzić napięcia z Polską*, „Rzeczpospolita”, 4.02.2020.
- Cichocki M.A., *Polska – między Francją i Niemcami*, „Zeszyty Niemcoznawcze” 2002, nr 1.
- Cimoszewicz W., *Krajobraz za horyzontem. Polityka zagraniczna RP po wejściu do Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2004, nr 2.
- Cohen S.B., *Geography and Politics in a World Divided*, Oxford–New York 1973.
- De Gaulle Ch., *Mémoires de guerre et Mémoires d’espoir*, Paris 2016.
- Deklaracja Ministrów Spraw Zagranicznych Trójkąta Weimarskiego*, Ambasada Francji w Polsce, <https://pl.ambafrance.org> (17.10.2020).
- Fiszera J.M., *Geneza Trójkąta Weimarskiego i jego rola w integracji Europy po zakończeniu zimnej wojny*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2022, nr 16.

- Fiszer J.M., *Geneza traktatu z Maastricht i jego znaczenie dla integracji i bezpieczeństwa Europy*, „Studia Polityczne”, 2023, nr 2.
- Fiszer J.M., *Polityka zagraniczna Polski w XXI wieku: cele, wyzwania, kierunki, szanse i zagrożenia*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2019, nr 2.
- Fiszer J.M., *Rosja wobec akcesji Polski do NATO i Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2018, nr 1.
- Fiszer J.M., *Stanowisko Rosji i Niemiec wobec akcesji Polski do NATO*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej”, 2022, t. LVII, z. 1.
- Fiszer J.M., *Stanowisko Rosji wobec akcesji Polski do NATO i Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2016, nr 1.
- Fiszer J.M., Czasak M., *Trójkąt Weimarski. Geneza i działalność na rzecz integracji Europy w latach 1991–2016*, Warszawa 2019.
- Haszczyński J., *Niemcy i Francja podpisały traktat: duża chmura nad Akwizgranem*, „Rzeczpospolita”, 23.01.2019.
- Hyde-Price A., *Dryf kontynentalny? Polska a zmiany relacji euroatlantyckich [w:] Nowy członek „starego” Sojuszu. Polska jako nowy aktor w euroatlantyckiej polityce bezpieczeństwa*, red. O. Osica, M. Zaborowski, Warszawa 2002.
- Jakimowicz R., *Zarys stosunków polsko-rosyjskich w latach 1992–1999*, Warszawa 2000.
- Judt T., *Powojnie. Historia Europy od roku 1945*, Poznań 2018.
- Kielczewska-Konopka M., Kokot M., *Stoimy murem za Ukrainą*, „Gazeta Wyborcza”, 14.06.2023.
- Kielczewska-Konopka M., Kokot M., *Trójkąt Weimarski: nie porzucimy Ukrainy. Jesteśmy gotowi ją wspierać, aż odzyska suwerenność*, „Gazeta Wyborcza”, 13.06.2023.
- Kik K., *Regionalne aspekty polityki zagranicznej Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2019, nr 2.
- Kiwerska J., *Partnerstwo w przywództwie? Stany Zjednoczone i Niemcy (1989–2016). Perspektywa polska*, Poznań 2017.
- Kokot M., *Koniec Polsko-Rosyjskiej Grupy ds. Trudnych*, „Gazeta Wyborcza”, 14.02.2019.
- Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej z 30 listopada 2016 roku*, Ambasada FR w Polsce, <https://poland.mid.ru> (3.06.2023).
- Koszel B., *Rola Francji i Niemiec w procesie integracji Polski z UE [w:] Polska w Europie w XXI wieku*, red. T. Wallas, Poznań 2002.
- Koszel B., *Trójkąt Weimarski: bilans i perspektywy współpracy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2010, nr 1.
- Koszel B., *Trójkąt Weimarski. Geneza. Działalność. Perspektywy współpracy*, Poznań 2006.
- Kozhemiakin A.V., Kanet T.R.E., *Russia and Its Western Neighbours in the „Near Abroad” [w:] The Foreign Policy of the Russian Federation*, London 1997.
- Kuźniar R., *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008.
- Łukasiewicz M., *Trójkąt Weimarski po 15 latach*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2006, nr 2.
- Malingre V., Subtil M.-P., *Entente cordiale contre l’Histoire*, „Le Monde”, 12.09. 2009.
- Mickiewicz P., *Współpraca wojskowa Polski, Francji i Niemiec*, „Wojsko i Wychowanie”, 2002, nr 2.
- Moszyński P., *Macron w Polsce. Ostre spory i interesy*, „Gazeta Wyborcza”, 3.02.2020.

- Musiał K., *Polska – Ukraina, Polacy – Ukraińcy: specyfika relacji a eskalacja wojny na terytorium Ukrainy*, „Dyskurs & Dialog”, 2023, nr 11.
- Niemiecki minister ostrzega przed zagrożeniem. Pomóc może Polska, MSN, <https://www.msn.com.pl> (16.12.2023).
- Nivet B., *La France, mouton noir de l'Union europeenne?*, Paris 2003.
- Parzymies S., *Le Triangle de Weimar a-t-il encore une raison d'être dans une Europe en voie d'unification?*, „Annuaire français de relations internationales”, 2010, vol. XI.
- Parzymies S., *Przyjaźń z rozsądku. Francja i Niemcy w nowej Europie*, Warszawa 1994.
- Parzymies S., *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–1999*, Warszawa 1999.
- Parzymies S., *Trójkąt Weimarski w poszerzonej Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2004, nr 2.
- Parzymies S., *Unia Europejska a Europa Środkowa. Perspektywy współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1999, nr 3.
- Pelczyńska-Nałęcz K., *Polska wobec Rosji. Radykalizm bez polityki*, Warszawa 2018.
- Powrót Trójkąta Weimarskiego? Spotkanie szefów dyplomacji Polski, Niemiec i Francji, Trójkąt Weimarski*, <http://www.euraciv.pl> (18.06.2021).
- Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz, Präsident Macron und Präsident Duda anlässlich des Treffens der Staats- und Regierungschefs im Format „Weimarer Dreieck” am 12. Juni in Paris*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 12.06.2023.
- Przybyła K., *Rosyjska polityka wobec Zachodu – wybrane zagadnienia*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2013, nr 26.
- Radkiewicz W., *Straszenie zwrotem ku Azji – nowa Koncepcja polityki zagranicznej Rosji*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl> (4.06.2021).
- Sikorski R., *Polska może być lepsza*, Kraków 2018.
- Skubiszewski K., *Polska polityka zagraniczna w 1991 roku*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 1993.
- Stańczyk J., *Nowy regionalizm w Europie Środkowej*, „Wojsko i Wychowanie”, 1999, nr 2.
- Stolarczyk M., *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013–2014* [w:] *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, red. K. Czornik, M. Lakomy, Katowice 2014.
- Szeptycki A., *Czynnik niemiecki w polityce wschodniej V Republiki (1958–1991)*, „Stosunki Międzynarodowe”, 2000, nr 3–4.
- Szeptycki A., *Dziedzictwo generała de Gaulle’a w polityce zagranicznej V Republiki*, Warszawa 2005.
- Szeptycki A., *Ewolucja stanowiska Francji i Polski wobec wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Stosunki Międzynarodowe”, 2010, nr 3–4.
- Szczepański W.J., *Charles de Gaulle i Europa*, Warszawa 2001.
- Ujazdowski K.M., *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, Kraków 2010.
- Wiegel M., Gnauk G., *Macron, Scholz und Duda beraten über Sicherheitsgarantien für die Ukraine*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 12.06.2023.
- Wroński P., Wieliński B.T., *Macron wyciąga rękę*, „Gazeta Wyborcza”, 4.02.2020.
- Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec, przyjęte podczas XV polsko-niemieckich konsultacji międzyrządowych, które odbyły się 2 listopada 2018 roku w Warszawie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <https://www.gov.pl> (4.05.2021).
- Współpraca Polski, Niemiec i Francji w ramach Trójkąta Weimarskiego*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2022.

Wyligala H., *Trójkąt Weimarski. Współpraca Polski, Francji i Niemiec w latach 1991–2004*, Toruń 2010.

Wyligala H., *Trójkąt Weimarski po rozszerzeniu UE – niewykorzystany instrument polskiej polityki zagranicznej?*, „Przegląd Politologiczny”, 2010, nr 4.

Yodert J.S.A., *Dialogues, Trialogues and Triangles: The Germany's Foreign Policy of Trust-Building*, „German Politics”, 2017, nr 26.

Prospects for the renaissance of the Weimar Triangle and its activities after Russia's aggression against Ukraine

Abstract

This article is devoted to the so-called Weimar Triangle created in 1991, i.e. an informal group of countries consisting of Poland, Germany and France. It shows its origins, successes and failures, as well as its activities and prospects for the renaissance after Russia's aggression against Ukraine on February 24, 2022. The Weimar Triangle was created at a difficult time for Polish and Europe, i.e. after the reunification of Germany on 3 October 1990, but before the collapse of the Soviet Union in December 1991, which had a negative attitude towards the political transformation in Poland, which began in June 1989, and its Euro-Atlantic aspirations. The Russian Federation under the rule of Vladimir Putin has a similarly hostile attitude towards Ukraine's Euro-Atlantic aspirations, and he attacked this sovereign country in order to prevent it from joining the European Union and NATO. In this article I try to verify the hypothesis that the Weimar Triangle is one of the greatest successes of Polish's foreign policy after 1989, whose main goal was accession to Euro-Atlantic structures in order to ensure our sovereignty and strengthen our security. I would like to say that the Weimar Triangle has served its purpose here. Moreover, I believe that it can play a similar role in Ukraine's efforts to become a member of the Euro-Atlantic structures. Therefore, its renaissance is necessary, and the accelerator of this process is the war in Ukraine, which has been going on for almost two years. Furthermore, I would like to state that, given the increasingly complicated international situation today, the Weimar Triangle should once again operate and play an important role in the foreign policy of Polish, Germany, France and the European Union. It may also play an important role in ending the Russia-Ukraine war and Ukraine's accession to the European Union and NATO.

Keywords: Weimar Triangle, Poland, Germany, France, Renaissance, Ukraine

Maciej Gitling***KAPITAŁ LUDZKI W ORGANIZACJI
A ROZWÓJ NOWOCZESNYCH TECHNOLOGII**

Streszczenie

W artykule podjęto aktualną obecnie – zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce przedsiębiorstw – problematykę zarządzania kapitałem ludzkim z uwzględnieniem rozwoju wiedzy w kontekście nowoczesnych technologii. Współcześnie kapitał ludzki traktowany jest w organizacji jako źródło przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw. Ważne zatem stają się na płaszczyźnie organizacyjnej inwestycje w kapitał ludzki m.in.: poprzez rozwój wiedzy, rozszerzania i zdobywania nowych kompetencji zawodowych oraz monitorowanie zmian, jakie następują pod wpływem nowoczesnych technologii, w tym sztucznej inteligencji. Celem artykułu jest identyfikacja działań umożliwiających kształtowanie i zarządzanie organizacją, która działa elastycznie w dynamicznym otoczeniu, w której członkowie mają zdolność myślenia strategicznego. Autor, odwołując się do koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi w kontekście rozwoju kapitału ludzkiego, formułuje tezę, że rozwój wiedzy jest istotnym narzędziem przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw. Urzeczywistnienie wskazanych przesłanek autor warunkuje doskonaleniem kompetencji pracowników.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki, rozwój wiedzy, nowoczesne technologie, sztuczna inteligencja

Wstęp

Doskonalenie i rozwój współczesnych organizacji odbywa się na wielu płaszczyznach, m.in.: technologicznej, ekonomicznej czy organizacyjnej, czynnik ludzki jest niezbędnym środkiem do podnoszenia ich efektywności poprzez rozwój wiedzy i kwalifikacji zatrudnionych tam pracowników. Inwestycje w człowieka, podnoszenie jego zdolności i kwalifikacji przesądzają o konkurencyjności współczesnej gospodarki i mają zasadniczy wpływ na dalszy jej rozwój. Orientacja na człowieka, w tym zaspokajanie potrzeb społecznych, jest istotną inspirującą kwestią

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: mgitling@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-1958-8564.

odnoszącą się do strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. Organizacje jako zespoły pracownicze tworzą ludzie, którzy spełniają w ich ramach rozmaite funkcje wynikające z rozmieszczenia ich w hierarchii stanowisk pracy.

Zarządzanie zasobami ludzkimi ukierunkowane na rozwój kapitału ludzkiego to podejście strategiczne w gospodarce opartej na wiedzy w XXI wieku. Zarządzanie organizacjami, które współcześnie działają w bardzo turbulentnym otoczeniu zewnętrznym, powoduje, że organizacje w sposób elastyczny muszą podchodzić do tych zmian. Wszystko to sprawia, że kapitał ludzki w organizacji staje się zasobem strategicznym, bez którego organizacje są skazane na porażkę. J. Szaban, powołując się na wypowiedź amerykańskiego ekonomisty (laureata Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii w 2000 roku), stwierdza, że „formowanie się kapitału ludzkiego nie powinno być sprowadzone do formalnego, szkolnego czy akademickiego wykształcenia, bowiem równie ważne, jeśli nie ważniejsze, jest formowanie się tego kapitału w rodzinie i firmie”¹. Pojęcie kapitału ludzkiego jest niezwykle trudne do jednoznacznego zdefiniowania, samo określenie „kapitał ludzki” jest częściej używane przez ekonomistów, natomiast „kapitał społeczny” jest raczej domeną socjologów i politologów². Na koncepcję kapitału ludzkiego w ujęciu ekonomicznym zwraca uwagę m.in. B. Kożuch, która stwierdza, że „konceptja ta od dawna jest obecna w pracach ekonomistów, którzy włączali do pojęcia kapitału ludzkie istoty lub nagromadzone przez nie umiejętności, np. W. Petty, A. Smith, J.B. Say”³. Na teorię kapitału ludzkiego w obrębie ekonomii zwrócił uwagę także S. Domański, który zauważa, że powstała ona na gruncie poszukiwania wspólnej przyczyny procesów ekonomicznych, które pozornie nie mają ze sobą związku, ale wynikają z kluczowego czynnika, jakim są inwestycje w człowieka⁴. Innymi słowy, możemy powiedzieć, że kapitał ludzki to potencjał tkwiący w ludziach, który opiera się na ich kwalifikacjach, umiejętnościach, predyspozycjach, zdolnościach, kompetencjach, *know-how*. P. Starosta zauważa, że współczesna teoria kapitału ludzkiego została ufundowana na dwóch przesłankach wyjściowych. Pierwsza odnosiła się do nieklasycznych czynników wzrostu gospodarczego i związanym z tym problemem bezrobocia. Natomiast druga była odpo-

¹ J. Szaban, *Miękkie zarządzanie. Ze współczesnych problemów zarządzania ludźmi*, Warszawa 2003, s. 57.

² H. Kotarski, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2013, s. 11.

³ B. Kożuch, *Nauka o organizacji*, Warszawa 2009, s. 73.

⁴ S. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Warszawa 1993, s. 14.

wiedzą na wzrost popularności marksowskiej krytyki społeczeństwa klasowego w latach 60. XX wieku. „W sensie ontologicznym koncepcja kapitału ludzkiego ufundowana jest na metodologicznym indywidualizmie, traktującym jednostkę jako podstawowy podmiot społeczny, i utilitaryzmie, zakładającym podejmowanie działań zgodnie z partykularnymi interesami poszczególnych ludzi”⁵.

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na rolę, jaką odgrywa kapitał ludzki na płaszczyźnie organizacyjnej i rynku pracy, w kontekście gospodarki opartej na wiedzy i rozwoju nowoczesnych technologii. Mając na uwadze powyższe, przyjęto założenie, że dynamiczne zmiany, jakie zachodzą zarówno w wymiarze biznesowym (rynkowym), jak i społecznym, powodują, że kapitał ludzki jako czynnik o niematerialnym wymiarze (zasób wiedzy, kwalifikacje, umiejętności i kompetencje) jest zasobem przewagi konkurencyjnej organizacji oraz satysfakcji zatrudnionych osób. Jest on odnawialnym i rosnącym potencjałem ludzkim. Zastosowaną metodą badawczą jest analiza dedukcyjna oparta na źródłach literaturowych oraz raportów z badań.

Kapitał ludzki na płaszczyźnie organizacyjnej a rozwój wiedzy

Model kapitału ludzkiego zakłada, że pracownicy nie są własnością organizacji, lecz ich potencjał pozostaje niejako pozostawiony do dyspozycji, użyczony pracodawcy na podstawie określonych stosunków prawnych⁶. To pracownicy dysponują określoną wiedzą, umiejętnościami, doświadczeniem i decydują o ich wykorzystaniu (lub nie) dla dobra organizacji. Możemy zatem stwierdzić, że kapitał ludzki nie należy do organizacji, lecz pozostaje jedynie w jej czasowej dyspozycji, a zadaniem kadry menedżerskiej jest wdrażanie i realizowanie takiego stylu zarządzania zasobami ludzkimi, który pozwala na pełne wykorzystanie potencjału i kompetencji pracowników⁷.

J. Fitzenz widzi kapitał ludzki w organizacji jako kombinację takich czynników, jak:

- cechy wnoszone przez pracownika (inteligencja, energia, pozytywna postawa, wiarygodność, zaangażowanie),

⁵ P. Starosta, *Spoleczny potencjał odrodzenia miast przemysłowych*, Łódź 2016, s. 121.

⁶ Ł. Sienkiewicz, *Istota kapitału ludzkiego z perspektywy organizacji* [w:] *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji wiedzy*, red. J. Juchnowicz, Warszawa 2007, s. 19.

⁷ J.M. Moczyłowska, K. Kowalewski, *Nowe koncepcje zarządzania ludźmi*, Warszawa 2014, s. 33.

- zdolność pracownika do uczenia się (chłonność umysłu, wyobraźnia, zdolności twórcze, zdrowy rozsądek),
- motywacja pracownika do dzielenia się informacjami i wiedzą (duch zespołowy i orientacja na cel)⁸.

Jednym z podstawowych warunków przewagi konkurencyjnej współczesnych organizacji jest kształtowanie i rozwój kapitału ludzkiego. M. Armstrong wskazuje, że „Zarządzanie zasobami ludzkimi można ogólnie zdefiniować jako strategiczną, jednorodną i spójną metodę kierowania najcenniejszym z kapitałów każdej organizacji – ludźmi, którzy osobistym i zbiorowym wysiłkiem przyczyniają się do realizacji wszystkich założonych przez organizację celów, a tym samym umacniają jej przewagę nad konkurencją”⁹. H. Król akcentuje, że w procesie akumulacji kapitału ludzkiego w organizacji uczestniczą dwie strony: pracownik i firma. Odnosząc się do pracowników, to mogą oni zwiększyć wiedzę i umiejętności dzięki edukacji i doksztalcaniu poza firmą lub poprzez doświadczenie nabyte w toku wykonywanej pracy. W tym przypadku organizacje mogą zastosować dwie strategie: zapewnić wytwarzanie go w organizacji lub na rynku. Kapitał ludzki nabywany na rynku obejmuje zarówno akumulację wydatków pracownika, jak i wydatków poniesionych przez pracodawcę w celu zwiększenia wiedzy i umiejętności pracowniczych. Natomiast kapitał ludzki tworzony w organizacji (głównie dzięki doświadczeniu) powiększa wartość wcześniejszych nakładów poniesionych przez pracownika i poprzedniego pracodawcę¹⁰.

Na grunt nauk o zarządzaniu teoria kapitału ludzkiego została przeniesiona w latach 90. XX wieku. M. Juchnowicz zaznacza, że unikatowość potencjału pracowników organizacji, możliwość wzajemnej współpracy oraz specyficznych relacji z innymi zasobami organizacji, powodują, że czynniki te są trudne do naśladowania przez konkurentów. Dzięki temu kapitał ludzki stanowi podstawę długookresowej przewagi konkurencyjnej¹¹. Społeczeństwo postindustrialne, w którym żyjemy, znacznie różni się od społeczeństwa przemysłowego. Czynniki brane pod uwagę jeszcze kilka dekad temu nie odgrywają już w dzisiejszej gospodarce tak istotnego znaczenia (np. lokalizacja firmy w pobliżu rynków zbytu lub źródeł zaopatrzenia, wielkoseryjność produkcji, wąska specjalizacja pracowników, sformalizowane procedury wykonawcze)

⁸ J. Fitzenz, *Rentowność inwestycji w kapitał ludzki*, Kraków 2001, s. 9.

⁹ M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, Kraków 1996, s. 14.

¹⁰ H. Król, *Wprowadzenie [w:] Zarządzanie kapitałem ludzkim a konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw*, red. H. Król, Warszawa 2007, s. XIX.

¹¹ M. Juchnowicz, *Istota i struktura kapitału ludzkiego [w:] Zarządzanie kapitałem ludzkim. Procesy – narzędzia – aplikacje*, red. M. Juchnowicz, Warszawa 2014, s. 33.

i tracą w porównaniu z wiedzą oraz wytwarzaniem i przetwarzaniem informacji. Rozwój profesjonalizmu, związany z zapotrzebowaniem na prace o charakterze eksperckim, jest bardzo dynamiczny, uznanie wiedzy i konieczności jej ciągłego aktualizowania jest istotną cechą współczesnego społeczeństwa. C. Sikorski powołuje się na T. Petersa, który stwierdza, że „firmy niezależne od branży stawiać się będą firmami usług profesjonalnych, w których najważniejszym zasobem jest wiedza pracowników”¹².

W. Grudzewski i I. Hejduk zaznaczają, że wiedza jest ściśle powiązana z osobą lub instytucją posiadacza i jest przechowywana pod takimi postaciami, jak: opis stanowiska pracy, kultura, strategia czy procedury. Autorzy wyróżniają cztery główne typy wiedzy:

- wiedza typu *know-how* – w rzeczywistości są to fakty odwołujące się do bliskoznacznej informacji, która może być przesyłana za pomocą danych i bitów,
- wiedza typu *know-why* – która wyjaśnia rzeczywistość, odnosi się do zasad i praw rządzących światem,
- wiedza typu *know-how* – odnosi się do umiejętności ludzi i zespołów, to znaczy do zdolności robienia czegoś,
- wiedza typu *know-how* – obejmuje także nowe produkty coraz częściej powstające na podstawie wiedzy z różnych obszarów, dziedzin i dyscyplin naukowych¹³.

Autorzy dokonali także podziału wiedzy według określonych cech w przedsiębiorstwie na:

- wiedzę jawną – którą można poddać formalizacji i przekazać za pomocą powszechnie zrozumiałych form przekazu w postaci dokumentów, danych, raportów, rysunków, tablic korekcyjnych,
- wiedzę ukrytą – stanowiącą zasób indywidualnych umiejętności, doświadczenia, przekonań, intuicji, niesformalizowanych informacji teoretycznych i praktycznych¹⁴.

Proces ciągłego przekształcania wiedzy ukrytej w jawną i upowszechniania jej w organizacji nazywamy organizacyjnym uczeniem się. Koncepcja organizacji uczącej się wynika „ze spostrzeżenia, że sposobu funkcjonowania organizacji jako całości nie da się wyjaśnić samymi tylko umiejętnościami jej członków. Wiedza zbiorowa jest znacznie

¹² Za: C. Sikorski, *Zachowania ludzi w organizacji*, Warszawa 2002, s. 276.

¹³ W. Grudzewski, I. Hejduk, *Kreowanie systemów zarządzania wiedzą podstawą dla osiągnięcia przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw* [w:] *Przedsiębiorstwo przyszłości – wizja strategiczna*, red. W. Grudzewski, I. Hejduk, Warszawa 2002, s. 19.

¹⁴ *Ibidem*, s. 20.

szersza od wiedzy jednostek. Od stopnia jej rozwoju uzależniona jest zdolność organizacji do rozwiązywania problemów, a tym samym prawdopodobieństwo przetrwania w długiej perspektywie”¹⁵.

Jak stwierdzono wcześniej, zasoby ludzkie odgrywają decydującą rolę w budowaniu konkurencyjności gospodarek i podmiotów gospodujących. Sami pracownicy mogą być postrzegani w kontekście zasobów (aktywów) zaangażowanych w procesy gospodarowania, ale także jako nosiciele kapitału. M. Kunasz zwraca uwagę, że cechą charakterystyczną inwestycji w człowieka jest to, że przynoszą zwroty poniesionych nakładów w perspektywie długookresowej¹⁶. C. Sikorski sygnalizuje, że w organizacjach wielonarodowych popularne stają się wydziały transferu wiedzy, które zajmują się gromadzeniem i przekazywaniem informacji o nowych odkryciach, usprawnieniach czy tylko pomysłach pochodzących z różnych źródeł i dotyczących szeroko rozumianego pola działalności firmy. Autor zaznacza, że w strukturach sieciowych można wyróżnić cztery rodzaje procesów wiedzy w przedsiębiorstwie:

- „pozyskiwanie wiedzy od klientów na skutek utrzymywania przez przedstawicieli sieci stałych kontaktów ze swoimi odbiorcami i poznawania ich potrzeb, oczekiwań i punktów widzenia,
- pozyskiwanie wiedzy od przedstawicieli współpracujących ze sobą organizacji, konsultantów, firm doradczych itp., w wyniku odkrywania w toku tej współpracy nowych aspektów wykonywania zadań i konieczności wzajemnego przystosowania metod pracy,
- pozyskiwania wiedzy od współpracowników w związku z wielofunkcyjnym charakterem pracy w zespołach zadaniowych,
- pozyskiwaniem wiedzy w relacjach pionowych między kierownikami a pracownikami będącymi specjalistami w określonych dziedzinach”¹⁷.

Każda organizacja tworzy swój specyficzny układ zasobów materialnych i niematerialnych, które powinny być odpowiednio dobrane do swojej specyficznej działalności. T. Czapla i M. Malarski podkreślają, że wiedza może być traktowana dychotomicznie: jako zasób organizacyjny (jeden z aktywów organizacji) oraz jako czynnik umożliwiający wykorzystanie innych zasobów – powodujący uzyskanie znaczenia i funkcjonalności, a w rezultacie wartości przez inne zasoby. Dlatego też wiedzę

¹⁵ G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Kraków 2004, s. 33.

¹⁶ M. Kunasz, *Ranking wykorzystania zasobów ludzkich w krajach Unii Europejskiej* [w:] *Kapitał intelektualny i jego ochrona*, red. E. Okoń-Horodyńska, R. Wisła, Warszawa 2009, s. 36.

¹⁷ C. Sikorski, *op.cit.*, s. 278–280.

można traktować jako podstawę do budowania odrębności organizacji i zdobywania przewagi konkurencyjnej¹⁸.

Różnorodność, która jest zjawiskiem dotyczącym każdej organizacji, odniesiona do pracownika jest wynikiem różnic zarówno genetycznych, jak i środowiskowych: inteligencja, osobowość, kreatywność, poziom wykształcenia, staż pracy, sytuacje kryzysowe oraz inne szczególne cechy ulegają zmianom pod wpływem obydwu tych czynników. Różnorodność pracowników może być wielkim atutem dla organizacji, jeżeli menedżerowie będą skutecznie nią zarządzać. Każdy pracownik posiada zatem wiedzę jawną, która jest w pewnym zakresie sklasyfikowana i łatwo artykułowana, oraz wiedzę cichą, która jest ściśle związana z doświadczeniami osobistymi pracowników. I Nonaka, H. Takeuchi zajmują się przede wszystkim uwarunkowaniami procesu tworzenia wiedzy i jego przebiegu, dzielą wiedzę na pozostające w interakcjach dwa jej typy: wiedzę ukrytą (subiektywną) i dostępną (obiektywną). O wzajemnych relacjach między nimi stwierdzają: „Ukryta wiedza jednostek upowszechniana jest w drodze komunikowania. Jest to proces analogowy, wymagający swego rodzaju symultanicznego przetwarzania gmatwaniny rozproszonych podejść. Wiedza dostępna z kolei dotyczy minionych zdarzeń czy obiektów „tam i wtedy” i zwrócona jest w stronę teorii pozatekstowej”¹⁹. Interakcje między nimi określane są mianem konwersji wiedzy przejawiającej się w czterech sposobach:

- od wiedzy ukrytej do ukrytej (socjalizacja),
- od wiedzy ukrytej do dostępnej (eksternalizacja),
- od wiedzy dostępnej do dostępnej (kombinacja),
- od wiedzy dostępnej do ukrytej (internalizacja).

Zmiana nastawienia kadry menedżerskiej wobec roli kapitału ludzkiego i przyznanie mu priorytetowej roli w kierowaniu organizacjami wymusza dokonywanie zmian o charakterze jakościowym w danej organizacji stosownie do jej specyfiki. S. Galata zaznacza, że jeszcze niedawno zadawano pytanie „czy zarządzać wiedzą”. Obecnie nie jest to już tylko możliwość, lecz konieczność i nowe pytanie brzmi „jak zarządzać wiedzą”. Autor podkreśla, że istnieje bogactwo mechanizmów wspierających zarządzanie wiedzą zwane mechanizmami KM (*Knowledge management*). Mogą one być klasyfikowane na różne sposoby w zależności od przyjmowanego stanowiska. Możemy dokonać klasyfikacji KM na trzy sposoby:

¹⁸ T. Czapla, M. Malarski, *Metody zarządzania relacjami w procesie kształtowania kapitału społecznego organizacji* [w:] *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, red. W. Błaszczuk, Warszawa 2006, s. 209.

¹⁹ I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Warszawa 2000, s. 84–95.

- według korzyści biznesowych – podniesienie na wyższy poziom innowacyjności organizacji, poprawa relacji z klientami czy osiągnięcie doskonałości operacyjnej,
- według rodzaju wiedzy, jaką się zarządza, oraz kierunków jej konwersji,
- według zróżnicowania procesów zarządzania wiedzą²⁰.

Z kolei M. Bratnicki podkreśla, że „tworzenie wiedzy jest uzależnione od zespołowych doświadczeń ludzi dzielących się wiedzą ukrytą i jawną. Wykorzystywanie posiadanej wiedzy zwiększa korzyści wynikające z ekonomiczności skali operacji i ze specjalizacji, ale odkrywanie nowych obszarów prowadzi do rozwoju nowych kompetencji przedsiębiorstwa”²¹. Natomiast W.R. Bukowitz i R.L. Williams stwierdzają, że „zarządzanie wiedzą jest procesem, przy pomocy którego organizacja generuje bogactwo w oparciu o swoje intelektualne lub oparte o wiedzę aktywa organizacyjne”²².

Reasumując, możemy stwierdzić, że zarządzanie i rozwój wiedzy wpisuje się w szerszą koncepcję strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi z wykorzystaniem kapitału ludzkiego, który w organizacji jest unikatowy i specyficzny z uwagi na wielkość i specyfikę firmy, przyjęte standardy, style kierowania oraz strategię rozwoju zasobów ludzkich.

Kapitał ludzki na rynku pracy a rozwój sztucznej inteligencji

Wielu naukowców zauważa, że w wyniku rozwoju nowoczesnych technologii wysoki poziom wykształcenia i nabywania nowych umiejętności może nie wystarczyć, by uchronić się przed automatyzacją pracy. Jak zauważa M. Ford, „nikt nie wątpi w to, że technologia może pewnego dnia zniszczyć całe gałęzie przemysłu i całkowicie przemienić sektory gospodarki i rynku pracy”²³. Według Forda wśród potencjałów, które mogą ukształtować przyszłość, nowoczesna technologia wyróżnia się pod względem gwałtowności. To technologiczne przyspieszenie skutkuje tym, że stanowiska pracy, które dzisiaj uważamy za chronione przed automatyzacją, w końcu trafią do kategorii tych rutynowych i przewidywalnych. Autor powołuje się na badania przeprowadzone w 2013 roku

²⁰ S. Galata, *Sztuka zarządzania organizacjami. Zasoby, sposoby, perspektywy*, Warszawa 2006, s. 75–76.

²¹ M. Bratnicki, *Dylematy i pułapki współczesnego zarządzania*, Katowice 2001, s. 49.

²² W.R. Bukowitz, R.L. Williams, „The Knowledge Management Review”, 1999, nr 3, s. 41.

²³ M. Ford, *Świt robotów. Czy sztuczna inteligencja pozbawi nas pracy?*, Warszawa 2017, s. 15.

w USA przez naukowców z Uniwersytetu Oksfordzkiego, wskazujące, że zawody stanowiące niemal połowę wszystkich stanowisk w USA mogą zostać zautomatyzowane w ciągu najbliższych dwudziestu lat. „Wydrążony środek spolaryzowanego rynku pracy powiększy się, gdy roboty i samoobsługowe urządzenia przejmą nisko opłacane miejsca pracy, a inteligentne algorytmy będą zagrażać zawodom wymagającym dużych umiejętności”²⁴. M. Gacyk przytacza wypowiedź T. Canona z Doliny Krzemowej, który stwierdza, że „maszyny są immanentną częścią naszego życia. Pojawiają się wszędzie. Stają się częścią nas samych, ale też tworzą świat wokół nas. Rzeczywistość cyborgów, androidów, robotów przeplata się ze sobą i łączy. Nie da się tego oddzielić. Z czasem wszystkie aspekty naszej egzystencji będą sprzężone z maszynami”²⁵.

Z kolei G. Śleszyńska sygnalizuje, że wiele emocji zarówno pozytywnych, jak i negatywnych budzi sztuczna inteligencja (AI), a konsekwencje dla gospodarek i społeczeństw są trudne do oszacowania, szczególnie rynku pracy. Jedni są zadowoleni z powodu obniżki kosztów i poprawy produktywności, co przekłada się bezpośrednio na wzrost gospodarczy, inni zaś boją się redukcji miejsc pracy²⁶. Autorka powołuje się na raport przygotowany przez McKinsey Global Institute, który szacuje, że do 2030 roku co najmniej 14% pracowników na całym świecie będzie musiała zmienić swoją ścieżkę kariery ze względu na cyfryzację, robotykę i rozwój sztucznej inteligencji. Według tego samego badania do końca dekady AI może zwiększyć światowe bogactwo o około 13 bln dolarów, co przekłada się na wzrost PKB o 1,2% rocznie. Stanie się tak dzięki automatyzowaniu procesów oraz podnoszeniu innowacyjnych produktów i usług²⁷.

Chociaż do różnych form automatyzacji jesteśmy przyzwyczajeni od dekad, to dopiero wiek XXI i ostania jego dekada poprzez wprowadzenie generatywnej sztucznej inteligencji, której symbolem jest słynny ChatGPT, wywołało szeroką dyskusję na temat wpływu AI na zatrudnienie. Najnowsze badania EY – AI. Anxiety in Business pokazuje, że 75% ankietowanych ma obawy, że z powodu sztucznej inteligencji niektóre zawody staną się przestarzałe, zaś dwie trzecie (66%) ankietowanych martwi się tym, że AI zabierze im pracę, 72% spodziewa się obniżki wynagrodzenia, zaś 67% uważa, że straci szanse na awans z powodu braku wiedzy na temat korzystania z AI²⁸.

²⁴ *Ibidem*, s. 73.

²⁵ M. Gacyk, *Zabawy w Boga. Ludzie o magicznych palcach*, Warszawa 2020, s. 24.

²⁶ G. Śleszyńska, *Sztuczna inteligencja redefiniuje pojęcie pracy*, „Obserwator Finansowy”, 2024, nr 16, s. 26.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

J. Holmström z Uniwersytetu Umei (Szwecja), powołując się na różnych autorów, zaznacza, że sztuczna inteligencja (AI) była reklamowana jako środek dla organizacji w celu obniżenia kosztów i poprawy jakości usług, koordynacji, produktywności i wydajności praktyki organizacyjnej, tworząc nowe typy konfiguracji maszyn (człowiek – maszyna) odgrywając coraz większą rolę we współczesnej organizacji. Przykłady organizacyjnego wykorzystania sztucznej inteligencji można znaleźć w tak różnych obszarach, jak podejmowanie decyzji w zakresie zarządzania, produkcji i projektowania. W ten sposób technologie AI stanowią nowy typ agencji w kontekście współczesnej organizacji²⁹. Raport „Barometr rynku pracy” (edycja 17, kwiecień 2023 roku) wskazuje, że do tej pory automatyzację wdrożyły przede wszystkim duże firmy, najczęściej te z sektora przemysłowego. To właśnie branża przemysłowa w największym stopniu interesuje się takimi rozwiązaniami i planuje ich wdrożenie w przyszłości. W pozostałych branżach zainteresowanie jest znacząco mniejsze. Firmy, które zdecydowały się na automatyzację, liczą przede wszystkim na redukcję kosztów (52%), zwiększenie wydajności i konkurencyjności (51%), a także na poprawę bezpieczeństwa i komfortu pracy (39%)³⁰.

J. Klimaszewski zaznacza, że najnowsze osiągnięcia w dziedzinie AI otwierają przed nami dodatkowe możliwości w automatyzacji pracy, zwłaszcza w obszarach, które wcześniej były trudno dostępne dla tradycyjnej robotyzacji. Autor stwierdza, że „W kontekście naszego zatrudnienia prognozuje się, że decydującym czynnikiem będzie, w jaki sposób społeczeństwo, firmy i instytucje odpowiedzą na wyzwania związane z robotyzacją i technikami AI. [...] Przedsiębiorstwa muszą skoncentrować się na przewidywaniu, jak te technologie wpłyną na strukturę zatrudnienia oraz umiejętności, które staną się istotne na rynku przyszłości”³¹. W podobnym tonie wypowiada się D.H. Perkins, ekonomista i profesor na Uniwersytecie Harvarda, który w wywiadzie z M. Wysockim stwierdza: „Rozumiem, że główny wpływ sztucznej inteligencji będzie prawdopodobnie polegał na jej oddziaływaniu na zatrudnienie w wielu zawodach. [...] Dopiero najbliższa przyszłość pokaże czy sztuczna inteligencja jest w stanie wprowadzić fundamentalne zmiany, które będą miały zasadniczy wpływ na siłę gospodarczą, polityczną i militarną Chin, USA czy UE”³².

²⁹ J. Holmström, *From AI to digital transformation: The AI readiness framework*, „Business Horizons”, 2022, nr 63, s. 328–339.

³⁰ Raport Gi Group Holding – „BAROMETR RYNKU PRACY 2023, edycja 17”, „Automatyzacja”, 2023, nr 17, s. 61.

³¹ J. Klimaszewski, *Czy roboty nas zastąpią, czy do nas dołączą?*, „Obserwator Finansowy”, 2024, nr 16, s. 22–23.

³² M. Wysocki, *Wpływ AI na geopolitykę i technologię* – wywiad z D.H. Perkinsonem, „Obserwator Finansowy”, 2024, nr 16, s. 10.

Z kolei J. Rifkin, prezes TIR Consulting Group LLC oraz autor ponad 20 bestsellerów przetłumaczonych na ponad 35 języków, zaznacza, że współcześnie jesteśmy w trakcie zasadniczych zmian w samej naturze pracy. Sygnalizuje, że pierwsza rewolucja przemysłowa zlikwidowała niewolnictwo i pańszczyznę, druga drastycznie ograniczyła pracę w rolnictwie i rzemiośle, natomiast trzecia zapowiada koniec pracy w produkcji masowej i usługach oraz w znacznej części sektora wiedzy. IT, komputeryzacja, automatyzacja, *big data*, algorytmy oraz AI, włączone w Internet przedmiotów, szybko ograniczą krańcowe koszty personalne produkcji i dostawy różnorodnych towarów i usług niemal do zera. Im bardziej będziemy wkraczać w XXI wiek, tym większa część produktywności działalności gospodarczej będzie powierzana inteligentnej technologii³³.

Możemy zatem stwierdzić, że automatyzacja, robotyzacja, informatyzacja, AI w coraz większym stopniu wpływać będą na gospodarkę i rynek pracy, co wymusza konieczność lepszego monitorowania potrzeb i zjawisk na rynku pracy. „Barometr rynku pracy” (2023) przedstawia wyniki badań, które wskazują, że odsetek pracowników postrzegających automatyzację jako zagrożenie rośnie i wynosi obecnie 44%, co stanowi wzrost o 10 p.p. w porównaniu z poprzednim rokiem. Co trzecia z tych osób byłaby otwarta na zaakceptowanie automatyzacji, gdyby oznaczało to dla nich rozwój kariery zawodowej lub zmianę stanowiska (34%). Pracownicy sektora przemysłowego (blisko 50%), zatrudnieni na stanowiskach fizycznych/produkcyjnych (prawie 49%), a także osoby z wykształceniem zawodowym (48%) są bardziej zaniepokojeni postępującą automatyzacją. To poczucie zagrożenia narasta wraz z wiekiem respondentów. W grupie wiekowej 45–54 lata dotyczy co drugiej osoby, aczkolwiek najstarsi pracownicy, powyżej 55 roku życia, wykazują mniejsze obawy (39%), prawdopodobnie ze względu na przekonanie, że ich wiek i zbliżająca się emerytura oznaczają, iż proces automatyzacji ich nie dotknie³⁴.

W tym kontekście ważną sprawą stają się wiedza i kompetencje pracowników, rozwijane jednak nie jednokierunkowo, lecz kompleksowo. Wynika to z faktu, że w warunkach pracy zespołowej pracownik ma możliwość odegrania różnych ról. Kompetencje powinny mieć międzynarodowy charakter, gdyż potencjalni partnerzy firm mogą pochodzić z różnych regionów świata³⁵. T. Oleksyn stwierdza, że „wyzwaniem

³³ J. Rifkin, *Spółeczeństwo zerowych kosztów krańcowych. Internet przedmiotów. Ekonomia współdziałania. Zmierzch kapitalizmu*, Rozdział 8: Do ostatniego robotnika, Warszawa 2016.

³⁴ Raport Gi Group Holding – „BAROMETR RYNKU PRACY 2023...”, s. 64.

³⁵ A. Miś, *Wiedza jako instrument kariery w organizacji nowego typu* [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*, red. Z. Wiśniewski, A. Pocztowski, Kraków 2004, s. 218.

kluczowym dla Polski w najbliższych latach jest radykalna poprawa kompetencji związanych z kreatywnością i innowacyjnością, które są w Polsce ciągle zbyt niskie³⁶. W literaturze przedmiotu w podejściu zasobowym do zarządzania pojawiło się pojęcie „kluczowych kompetencji”, po raz pierwszy wprowadzone przez C.K. Prahaladą i G. Hamelą w roku 1990, którzy stwierdzili, że kluczowe kompetencje w decydujący sposób wpływają na uzyskanie i utrzymywanie trwałej przewagi konkurencyjnej³⁷. U. Skurzyńska-Sikora zaznacza, że „kluczowe kompetencje są wynikiem rzeczywistego potencjału organizacji a sukces firmy jest rezultatem innowacyjności, kreatywności, wiedzy i doświadczenia dostępnych w organizacji”³⁸. Tak więc posiadanie kompetencji kluczowych z perspektywy rozwoju kapitału ludzkiego przekłada się bezpośrednio na wymierną wartość pracowników, wpływa na efektywność pracy, a co za tym idzie, oddziałuje bezpośrednio na konkurencyjność firm.

Zakończenie

Współczesne organizacje funkcjonują w burzliwym i niepewnym otoczeniu, co niesie ze sobą nowe wyzwania dla ich działalności. Organizacje, aby zapewnić sobie przewagę konkurencyjną, muszą na bieżąco monitorować i reagować na zmiany w gospodarce i rynku pracy, zarówno o charakterze technologicznym, jak i ludzkim. Sprostanie wymogom dynamicznego otoczenia wymaga sprawnego zarządzania w organizacji kapitałem ludzkim, który w wielu przypadkach jest jeszcze nie do końca wykorzystany. Naturalne staje się wobec tego poszukiwanie rozwiązań stymulujących innowacyjność zatrudnionych kadr. Inwestowanie w rozwój kapitału ludzkiego na płaszczyźnie organizacyjnej odgrywa pierwszoplanową rolę w strategicznym zarządzaniu zasobami ludzkimi, co w konsekwencji decyduje o przewadze konkurencyjnej firm. Albowiem możemy przyjąć, iż czynnik niematerialny w postaci kapitału ludzkiego, który generuje nowej jakości wiedzę i ją wykorzystuje, jest podstawą prosperity. W tym aspekcie ważną kwestią staje się zarządzanie wiedzą i dzielenie się nią. Zarówno bowiem kadra menedżerska, jak i pracownicy charakteryzują się unikatowym doświadczeniem i kompetencjami. Warto je wykorzystać, tak aby zainspirować innych do dzielenia się wiedzą.

³⁶ T. Oleksyn, *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*, Warszawa 2010, s. 323.

³⁷ C.K. Prahalad, G. Hamel, *The Core competence of the Corporation*, „Harvard Business Review”, 1990, nr 68, s. 82.

³⁸ U. Skurzyńska-Sikora, *Kompetencje organizacji [w:] Kompetencje i kultura organizacyjna przedsiębiorstw w perspektywie międzynarodowej*, red. A. Sitko-Lutek, Lublin 2014, s. 96.

Wielowymiarowość zagadnienia kapitału ludzkiego buduje świadomość, że nie było możliwe w pełni odnieść się do wszystkich aspektów dotyczących jego wykorzystania i zagospodarowania. Niemniej pracownicy, tworzący zasób strategiczny każdej organizacji, traktowani powinni być jako swoisty potencjał, o który należy dbać i inwestować w jego dalszy rozwój, co szczególnie istotne jest w dobie szybko rozwijających się nowoczesnych technologii. Chciałbym bowiem podkreślić, iż znalezienie pomostu pomiędzy wykorzystaniem w pełni postępu technologicznego a inwestowaniem w kapitał ludzki, który zapewni pracownikom zarówno satysfakcję z wykonywanej pracy, jak i dobrobyt, może okazać się największym wyzwaniem, przed którym stoją współczesna gospodarka i społeczeństwo.

Bibliografia

- Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategia i działanie*, Kraków 1996.
- Bratnicki M., *Dylematy i pułapki współczesnego zarządzania*, Katowice 2001.
- Czapla T., Malarski M., *Metody zarządzania relacjami w procesie kształtowania kapitału społecznego organizacji* [w:] *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, red. W. Błaszczyk, Warszawa 2006.
- Domański S., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Warszawa 1993.
- Fitzenz J., *Rentowność inwestycji w kapitał ludzki*, Kraków 2001.
- Ford M., *Świt robotów. Czy sztuczna inteligencja pozbawi nas pracy?*, Warszawa 2017.
- Gacyk M., *Zabawy w Boga. Ludzie o magicznych palcach*, Warszawa 2020.
- Galata S., *Sztuka zarządzania organizacjami. Zasoby, sposoby, perspektywy*, Warszawa 2006.
- Grudzewski W., Hejduk I., *Kreowanie systemów zarządzania wiedzą podstawą dla osiągnięcia przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw* [w:] *Przedsiębiorstwo przyszłości – wizja strategiczna*, red. W. Grudzewski, I. Hejduk, Warszawa 2002.
- Holmström J., *From AI to digital transformation: The AI readiness framework*, „Business Horizons”, 2022.
- Juchnowicz M., *Istota i struktura kapitału ludzkiego* [w:] *Zarządzanie kapitałem ludzkim. Procesy – narzędzia – aplikacje*, red. M. Juchnowicz, Warszawa 2014.
- Klimaszewski J., *Czy roboty nas zastąpią, czy do nas dołączą?*, „Obserwator Finansowy”, 2024.
- Kotarski H., *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój województwa podkarpackiego*, Rzeszów 2013.
- Koźuch B., *Nauka o organizacji*, Warszawa 2009.
- Król H., *Wprowadzenie* [w:] *Zarządzanie kapitałem ludzkim a konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw*, red. H. Król, Warszawa 2007.
- Kunasz M., *Ranking wykorzystania zasobów ludzkich w krajach Unii Europejskiej* [w:] *Kapitał intelektualny i jego ochrona*, red. E. Okoń-Horodyńska, R. Wiśła, Warszawa 2009.
- Miś A., *Wiedza jako instrument kariery w organizacji nowego typu* [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*, red. Z. Wiśniewski, A. Poczowski, Kraków 2004.

- Moczydłowska J.M., Kowalewski K., *Nowe koncepcje zarządzania ludźmi*, Warszawa 2014.
- Nonaka I., Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Warszawa 2000.
- Oleksyn T., *Zarządzanie kompetencjami. Teoria i praktyka*, Warszawa 2010.
- Prahalad C.K., Hamel G., *The Core competence of the Corporation*, „Harvard Business Review”, 1990.
- Probst G., Raub S., Romhardt K., *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Kraków 2004.
- Raport Gi Group Holding – „BAROMETR RYNKU PRACY 2023, edycja 17”, 2023.
- Rifkin J., *Spółeczeństwo zerowych kosztów krańcowych. Internet przedmiotów. Ekonomia współdziałania. Zmierzch kapitalizmu*, Warszawa 2016.
- Sienkiewicz Ł., *Istota kapitału ludzkiego z perspektywy organizacji* [w:] *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji wiedzy*, red. J. Juchnowicz, Warszawa 2007.
- Sikorski C., *Zachowania ludzi w organizacji*, Warszawa 2002.
- Skurzyńska-Sikora U., *Kompetencje organizacji* [w:] *Kompetencje i kultura organizacyjna przedsiębiorstw w perspektywie międzynarodowej*, red. A. Sitko-Lutek, Lublin 2014.
- Starosta P., *Spoleczny potencjał odrodzenia miast poprzemysłowych*, Łódź 2016.
- Szaban J., *Miękkie zarządzanie. Ze współczesnych problemów zarządzania ludźmi*, Warszawa 2003.
- Śleszyńska G., *Sztuczna inteligencja redefiniuje pojęcie pracy*, „Obserwator Finansowy”, 2024.
- Wysocki M., *Wpływ AI na geopolitykę i technologię* – wywiad z D.H. Perkinsonem, „Obserwator Finansowy”, 2024.

Human capital in the organization and the development of modern technologies

Abstract

The article addresses the current topic – both in the literature on the subject and in the practice of enterprises – the issues of human capital management, taking into account the development of knowledge in the context of modern technologies. Nowadays, human capital is treated in organizations as a source of competitive advantage for enterprises. Therefore investments in, human capital become important at the organizational level, including through the development of knowledge, expanding and acquiring new professional competences, and monitoring changes that occur under the influence of modern technologies, including artificial intelligence. The aim of the article is to identify activities that enable the formation and management of an organization that operates flexibly in a dynamic environment, in which members have the ability to think strategically. The author determines the implementation of the indicated premises by improving employee competences. The author, referring to the concept of human resources management in the context of human capital development, formulates the thesis that the development of knowledge is an important tool for the competitive advantage of modern enterprises. Implementation of the plugin sent by the author, improving employee connection.

Keywords: human capital, knowledge development, modern technologies, artificial intelligence

Jakub Jakubowski*, Vladyslav Zinichenko**

FROM CLASSIC TO TIKTOK PROPAGANDA. RUSSIAN AGGRESSION IN UKRAINE AND NEW MEDIA PERSPECTIVE

Abstract

The ongoing armed conflict in Ukraine has become a highly relevant example of war in the age of social media, demonstrating how the tools and mechanisms of propaganda have transformed alongside recent developments in media. Using qualitative methods, we analyzed 600 videos and 63 screenshots from TikTok and identified changes in the practice of creating propaganda. We considered the most important of them: social media architecture (1), propaganda techniques (2) and content producers (3). The conclusions from the analysis confront the assumptions of the most important theories on propaganda, including war propaganda (Lasswell, Chakhotin, Herman, Chomsky). According to our findings, changes in the media require a revision of theoretical assumptions, which in the future will allow the creation of a new theory of propaganda.

Keywords: war propaganda, social media, TikTok, Ukraine, Russia

Introduction

On February 24, 2022, Russia launched a full-scale war against Ukraine, a so-called “special military operation”¹. Even the name of this act, which is constantly covered by Russian media, emphasizes the importance of information for the regime. Moreover, at such crucial moments, people lack important information and traditional media is often limited by their lack of access to occupied territories, lower flexibility in terms of speed, and lowered public trust. Political figures also do not have time to prepare official appeals due to the level of emergency.

* Adam Mickiewicz University in Poznań, e-mail: jakub.jakubowski@amu.edu.pl, ORCID: 0000-0001-9557-1815.

** Adam Mickiewicz University in Poznań, e-mail: vladyslav.zinichenko@amu.edu.pl, ORCID: 0000-0002-8546-0553.

¹ R.N. McDermott, C.K. Bartles, *Defining the “Special Military Operation”*, „Russian Studies Series”, 2022, nr 5.

Therefore, social media have become the natural choice out of a wide range of sources².

There were few reasons for choosing TikTok as the research object. First, around 12M people already use it in Ukraine. This social media application is the leader in the 18-24 age group, or the so-called “Generation Z, not only in Ukraine but all over the world”³. In contrast, the Russian audience is approximately 33M users. TikTok is significantly ahead of Odnoklassniki (21M), Facebook (5,5M), X (1M) or Snapchat (1M)⁴. Moreover, it ranked first among the most popular apps in the entertainment category of the App Store, and second in the social category of the Google Play Store in both countries⁵.

Another reason is the amount of user-generated content. For instance, videos with the hashtag #Ukraine received 50.3B views, and with the hashtag #Russia – 69.7B views as of July 14, 2022. There are special TikTok houses that gather unique influencers to create new videos, increase their popularity, and work with advertisers. Volodymyr Zelenskyy listed TikTokers among the groups that could resist the war, in an appeal to Russians a day before the start of military invasion⁶. After all, TikTok is one of the most developing and least researched social media platforms not only in social science but also in medical⁷, economic⁸, information⁹ and many other fields.

During the first weeks of the Russian invasion in Ukraine we noticed that TikTok has been playing a unique role in the informative architecture of

² D. Geissler, D. Bär, N. Pröllochs, *Russian propaganda on social media during the 2022 invasion of Ukraine*, „EPJ Data Sci”, 2022.

³ *U 2021 rotsi Youtube stav naypopulyarnishoyu sotsmerezheyu sered ukrayintsiv, ale molod' viddaye perevahu Tiktok — doslidzhennya*, Detector Media, <https://ms.detector.media>, 20.01.2022 (14.01.2024).

⁴ E. Stogova, *Kak izmenyalas' auditoriya sotssetey posle blokirovok*, RBC, <https://www.rbc.ru>, 20.03.2022 (14.07.2022).

⁵ *Top Ranked Google Play Apps*, Appfigures, <https://appfigures.com>, 23.07.2022, (14.07.2022).

⁶ *Nastupajuchi, vi budete bachiti nashi oblichchja»: Zelens'kij zvernuvsja do gromadjan Rosii*, Radio Svoboda, <https://www.radiosvoboda.org>, 24.02.2022 (24.07.2022).

⁷ C.H. Basch, G.C. Hillyer, C. Jaime, *COVID-19 on TikTok: harnessing an emerging social media platform to convey important public health messages*, „International Journal of Adolescent Medicine and Health”, 2020, No. 34(5).

⁸ Y. Ma, Y. Hu, *Business model innovation and experimentation in transforming economies: ByteDance and TikTok*, „Management and Organization Review”, 2021, No. 17(2).

⁹ W. Kong [et al.], *TikTok as a health information source: assessment of the quality of information in diabetes-related videos*, „Journal of Medical Internet Research”, 2021, No. 23(9).

propaganda in both conflicted countries. Therefore, we decided to look closer at the problem of war propaganda using the new tools of information, persuasion and other forms of describing and creating the social reality of the war. We consider this problem as scientifically significant, especially because of the new forms of propaganda – in both the technical and in content-related meaning. These new factors defining how this process develops seems to be a sufficient “starting point” for the attempt to create new classifications and compare new forms with “classic” tools of propaganda.

As long as people fight wars, they need the support of mechanisms used to generate narratives about the conflict. Media create a parallel reality that shows the audience the expected view of the situation up front. This is usually (but not always) a “crooked picture” of the reality of war: depressing losses of troops, overstating victories, creating the image of the leader, dehumanizing enemies etc. War propaganda is a relatively accepted weapon in the communication arsenal of authoritarian regimes but, interestingly, also of democratic countries¹⁰. Both employ elements of manipulation¹¹, selection of facts, fake news¹² and other ethically questionable activities.

Propaganda itself has been defined in many different ways, including dimensions like mistreatment of truth, communication activities against human beings or systematic persuasion. But the crucial element of all definitions and the basis of various theories is to direct public sympathies and attitudes¹³.

There is no doubt that one of the first and most influential concepts of propaganda was Lasswell’s theory. In his opinion, the effectiveness of propaganda in media messages did not result from their content or visual attractiveness. The medium may be diverse: from rhetoric, images, music, film, children’s books, posters, airdropped pamphlets, radio broadcasts to national holidays, and other significant cultural symbols¹⁴. The efficacy of propaganda depends on the condition of the society, decreasing with the intensification of economic crises and political turmoil¹⁵.

¹⁰ S. Dillon, *The Propaganda Conundrum: How to Control This Scourge on Democracy*, „Oregon Review of International Law”, 2022, No. 23.

¹¹ V.L. Rubin, *Manipulation in Marketing, Advertising, Propaganda, and Public Relations*, [in:] *Misinformation and Disinformation*, ed. V.L. Rubin, Cham 2022.

¹² S. Lewandowsky, *20 Fake news and participatory propaganda*, [in:] *Cognitive Illusions: Intriguing Phenomena in Thinking, Judgment, and Memory*, ed. R.F. Pohl, New York 2022.

¹³ S. Scriver, *War Propaganda*, [in:] *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, ed. J.D. Wright, Oxford 2015.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ H.D. Lasswell, *Propaganda technique in the World War*, Iowa City 1927.

Many factors of classic propaganda theory may be useful even after 100 years after WWI. The most crucial of them are: manipulation of significant symbols, adjusting techniques of propaganda by different attitudes of people¹⁶ or considering propaganda as deliberate¹⁷. Other factors that may be established by the famous six significant factors evident in successful war propaganda: fasten guilt to the enemy, unity of the people, inevitability of victory, clearly stated war aims, disseminating examples of the enemy's depravity, unfavorable news cast as enemy lies, dehumanizing the enemy, justifying violent action, potential of ridicule¹⁸.

Other established theories based on the experiences of 20th century totalitarian regimes are theories of propaganda by Chakhotin or other scientific concepts considering media messages as "magic bullets". According to Chakhotin, Nazi propaganda worked on the same principle as inducing conditioned reflexes in Pavlov's experiments. The senders, using slogans, continuously and systematically stimulate the internal motives of behavior (drives, instincts) of the recipients on the basis of the stimulus-response action. This model assumes the passivity and irrational behavior of the individual and their high susceptibility to propaganda content. The technique of influence consists in associating (through persistent repetition) specific ideological contents with internal human drives. Simultaneously, magic bullet theory assumes that the media message is like a bullet that, if it hits a specific audience, always has the intended effect in the form of a specific reaction identical for all recipients. Based on more advanced research, today we know exactly that such thinking is too simplistic¹⁹. On the other hand, some elements of magic bullet theory are worth reinterpreting, taking into account the changing features of media. If posts on TikTok take the form of short, stimulus videos, looped and repeated many times, it seems that this way of thinking about propaganda in the age of social media may prove useful again.

Subsequently, post-WWII theories were steeped in the climate of critical concepts of mass media. One of the most influential was Herman

¹⁶ From intensifying the attitudes favorable to the propagandist's purpose, to reversing the attitudes hostile to it, and to attract the indifferent, or to prevent them from assuming a hostile bent. In other words: "the morale-unity of your own country, weaken the morale of your enemy and win over the morale of the neutrals". See E.L. Bernays, *The Marketing of National Policies: A Study of War Propaganda*, "Journal of Marketing", 1942, No. 6(3).

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ S. Sriver, *op.cit*.

¹⁹ J.M. Sproule, *Progressive propaganda critics and the magic bullet myth*, "Critical Studies in Mass Communication", 1989, No. 6(3).

and Chomsky's propaganda model, which is constantly tested, also in social media times²⁰. The theory was based on five general classes of "filters" that determine the type of news broadcasted in media: ownership of the medium, the medium's funding sources, sourcing, flak, and anti-communism or "fear ideology". The first three, which are economic factors, are considered the most important. Therefore, Herman and Chomsky²¹ detected and proved the symbiotic relation between the state and media which are more disposed to construct a narrative close to the government's interest if they are more economically, socially, and politically related to the state. A different view was presented by Sproule²², who espied seven common propaganda devices: Name-calling, Glittering generalities, Transfer, Testimonial, Plain folk, Card stacking and Bandwagon. It is especially interesting from 'the public' point of view because the concept includes the role of the people as the clue subject in the process. If social media platforms are indeed social, it is necessary to reconsider the role of the media as the agent in propaganda and also the role of their users.

Contemporary propaganda studies focus on issues related to new types of media. Important strands are the unreliability of sources and the role of tech corporations in creating propaganda messages²³. The role of bots and the specificity of propaganda activities in various regions and grounds are increasingly emphasized²⁴, carried out by state entities²⁵ and various organizations, including terrorist²⁶ or religious ones²⁷. Thus, we see that the dominant scientific narratives are research focused on different political actors and online tools that support propaganda. There are few studies on the impact of the changing form of media messages on

²⁰ C. Fuchs, *Propaganda 2.0: Herman and Chomsky's propaganda model in the age of the internet, big data and social media*, [in:] *The propaganda model today: Filtering perception and awareness*, eds. J. Pedro-Carañana, D. Broudy, J. Klaehn, London 2018.

²¹ E.S. Herman, N. Chomsky N, *Manufacturing Consent*, New York 1988.

²² J.M. Sproule, *Authorship and origins of the seven propaganda devices: a research note*, "Rhetoric & Public Affairs", 2001, No. 4(1).

²³ J. Farkas, C. Neumayer, *Disguised Propaganda from Digital to Social Media*, [in:] *Second International Handbook of Internet Research*, des. J. Hunsinger, M. Allen, L. Klastrop, Dordrecht 2020.

²⁴ *Computational propaganda: Political parties, politicians, and political manipulation on social media*, eds S.C. Woolley, P.N. Howard, Oxford 2018.

²⁵ D.A. Broniatowski [et al.], *The COVID-19 Social media Infodemic Reflects Uncertainty and State-Sponsored Propaganda*, „arXiv", 2020.

²⁶ A. Tsesis, *Social media accountability for terrorist propaganda*, "Fordham Law Review", 2017, No. 86(2).

²⁷ J. Farkas, J. Schou, C. Neumayer, *Cloaked Facebook pages: Exploring fake Islamist propaganda in social media*, „New Media & Society", 2017, No. 20(5).

the mechanisms of propaganda. Hence our proposal to complement this knowledge with the theoretical concept of propaganda in which TikTok plays the dominant role as a social network and a source of knowledge for young people.

The research procedure was divided into two stages. The first one was based on the principles of digital ethnography (netnography). The observations that we used (including participant ones) should be treated in the research procedure as a starting point for more advanced methods. It is worth remembering that "so far, the vast majority of researchers (...) treat the Internet as another subject of observation. Therefore, the same tools and methodology are used to study it as in the case of the physical environment - that is still, above all, the methodology of qualitative research (...). Thus, netnography, as any ethnographic research in principle, will naturally move from participant observation towards other methods"²⁸. In our case, it was a content analysis in the qualitative variant. Its effect was not to be an enumerative picture of the material published on the TikTok platform, but an analysis of cases allowing to relate social, political and media reality to the accumulated theoretical base. This may result in a proposal of changes within selected theories of propaganda. In this context, 'the extended case' method will be used in the variant of the analysis of a wide category of randomly selected cases. This will allow, firstly, to compare the phenomena with the collected theoretical knowledge and specific, existing classifications. It will also be an attempt to find certain regularities in the characteristics of the selected material²⁹.

Thus, the methodology that we used can be called a multi-stage triangulation including elements of netnography, content analysis and case study method. Procedure designed in this way was supplemented with research questions:

RQ1: What opportunities for spreading propaganda does the TikTok platform have?

RQ2: How do Ukrainians and Russians present and propagate propagandist content on TikTok?

RQ3. How may the new aspects of media content influence the theory of propaganda? The questions formulated in this way are intended to

²⁸ A. Radomski, *Badanie kultury w Informacjonalizmie – czyli w stronę antropologii cyfrowej*, CEON, <https://depot.ceon.pl>, 20.01.2022 (14.01.2024).

²⁹ As part of the method, the techniques that we used were primarily: the selection and analysis of sources, with particular emphasis on those that were examples of activities of the surveyed communities, i.e. based on coexistence in the network. See: K., Lisiecka A. Kostka-Bohenek, *Case study research jako metoda badań naukowych*, „Przegląd Organizacji”, 2009, No. 10.

verify the research hypothesis (RH), which is: Modern communication tools such as Tik-Tok may be a source of new communication processes requiring changes in the field of propaganda theory.

Database characteristics

The data collection covered the period from February 24 to July 30, 2022. 600 materials (90.5%) were obtained in the form of dynamic tik-toks, while 63 (9.5%) were obtained in printscreen form. In the database, 462 materials (69.7%) were in support of Ukraine, while 201 (30.3%) were in support of Russia. The average length of the footage was 0:27 seconds, while the median was 0:14. 27.6% of the films contained original sound, less than 2% contained a soundtrack borrowed from other sources (e.g. movies). As many as 53.6% of films were accompanied by music, which is a key feature of the TikTok platform and a classic tool of various types of propaganda. 16.9% of films were recorded without sound effects. 39.1% of the films were recorded in Ukrainian, 8.7% in English, 40.7% in Russian, 6.2% of the films contained more than one language, 1% another language, and 4.2% of the films contained no dialogue in any language. The relative diversity in this respect may reflect a desire to internationalize propaganda messages. The protagonists of 42.8% of the films were ordinary people, 5.1% were soldiers, only 6.9% of the protagonists were officers, journalists and other characters, while as many as 45% of the protagonists were hard to identify due to the lack of supporting informational signs about them. Such a setting demonstrates a shift in narrative power in favor of making the message credible by giving voice to ordinary people, but also propaganda through disinformation - lack of knowledge about the subjects can be a reason for confusion and thus greater susceptibility to propaganda messages.

Results

We categorized 3 main elements that encourage the spread of propaganda through TikTok. They are: 1) platform architecture, 2) special techniques, and 3) content producers. This subsection describes each of them in detail.

TikTok's architecture and its impact on propaganda. A short video is a new type of "Internet content transmission" or "content carrier" lasting from a few seconds to five minutes. It can be created with

a smartphone and quickly distributed using new communication channels^{30, 31}. TikTok is one of the social media platforms and/or the mobile apps that host these videos. Users are allowed to download content with the logo and distribute it on the Internet without any restrictions.

One of the reasons for choosing this platform is non-complex editing tools. A user can record video in three modes: normal camera, make a story, or select among special templates for a series of images. It can be slowed down or sped up. TikTok offers various effects divided by categories (trending, new, by theme, visual, motion, etc.), stickers, GIFs or emojis, filters, image enhancement tools and others. Text and voiceover can be added. Creators can work with their voice and sound. The platform has a big library of soundtracks to choose (e.g. original songs, sounds from TV shows and social media videos). Users add them in order to highlight the main idea of the video and to increase its attractiveness. For example, Ukrainians accompanied “short stories” about the heroism of the soldiers of the Azov regiment in Mariupol with a song called “Azov-Stal” (Azov-Steel). At the same time, Russian users “gave their hearts” to “Vovochka” (President Vladimir Putin).

The main feature of any social media is the algorithm. TikTok combines mobile products and machine learning technologies. It differs from other competitors with a “For You” recommendation system. Since the experience with this platform is based on continuous scrolling of videos, special artificial intelligence (AI) determines the type of content a user will see. Learning your preferences starts from the moment you log into the app. The “For You” feed offers users various videos and analyzes their behavior. Further recommendations will depend on several factors like user interactions, video information, device and account settings, view duration and content that users are not interested in.

TikTok does not make recommendations based on the number of followers or on the previous content with high figures of views and interactions. It means that any video can get into the viewing trends. Moreover, the more the platform is used, the more efficient the algorithm works. Each user has a unique For You feed. It matches their viewpoints, rather than contradicting them. “Of the major social media platforms on

³⁰ L. Ma [et al.], *Research on User Loyalty of Short Video App Based on Perceived Value—Take Tik Tok as an Example*, “16th International Conference on Service Systems and Service Management (ICSSSM)”, 2019, p. 1.

³¹ L. Xu, X. Yan, Z. Zhang, *Research on the Causes of the ‘Tik Tok’ App Becoming Popular and the Existing Problems*, “Journal of Advanced Management Science”, 2019, No. 7(2), p. 59.

the market, TikTok is the only one to position its algorithm at the center of social experience it engenders”^{32,33}.

After all, TikTok’s architecture creates a favorable environment for propaganda to influence users. The algorithm can recognize their interest in war after watching only a few videos with Ukraine/Ukrainians, Russia/Russians, etc. Over time, it fills the “For You” feed with unending relevant content. The possibility of replaying the same video is low. However, a large amount of unique war-themed videos can be compared to a new form of “magic bullets” that shape the perception of users. Hence, we state the “renaissance of the Chakhotin model” in the digital sphere thanks to this platform.

Propaganda techniques in the age of TikTok. Video authors can be divided into two categories. Those who produce original content and those who duplicate it (repeat or copy an idea). These users try to offer creative ideas in order to be competitive during the information war. The range of opportunities is so wide that they can even record videos in random locations (e.g. bus station, bedroom). A well-chosen propaganda technique is a core element of any message. We present their updated list in Table 1.³⁴ People use them intentionally or accidentally (depends on the level of media literacy).

Table 1. Propaganda devices from TikTok

Main Topics	Pro-Ukrainian content	Pro-Russian content
1	2	3
Use of children	14 (≈3%)	2 (≈1%)
Cult of the leader(s)	8 (≈2%)	30 (≈15%)
Demonization/dehumanization of the enemy	11 (≈2%)	11 (≈5%)
Destabilization of the enemy	3 (≈1%)	4 (≈2%)
Diversity	13 (≈3%)	0 (0%)
Exceptionalism	1 (≈0%)	11 (≈5%)
Justification of actions	0 (0%)	14 (≈7%)
Heroization	81 (≈17%)	36 (≈18%)
Historical narratives	7 (≈1%)	18 (≈9%)
Compilation of legends	2 (≈0%)	0 (0%)
Mockery/critics	95 (≈20%)	14 (≈7%)
Patriotic animals	15 (≈3%)	0 (0%)

³² A. Bhandari, S. Bimo, *Why’s Everyone on TikTok Now? The Algorithmized Self and the Future of Self-Making on Social Media*, „Social Media and Society”, 2022, No. 8(1), p. 2.

³³ J. Grandinetti, *Examining embedded apparatuses of AI in Facebook and TikTok*, „AI & Society”, 2021, No. 38, p. 9.

³⁴ Definitions of different categories are included in codebook.

1	2	3
Patriotism in computer games	7 ($\approx 1\%$)	0 (0%)
Personal stories	42 ($\approx 9\%$)	3 ($\approx 1\%$)
Popularization of the culture	50 ($\approx 11\%$)	21 ($\approx 10\%$)
Propaganda of despair among the enemy	41 ($\approx 9\%$)	21 ($\approx 10\%$)
Propaganda of enlightenment	65 ($\approx 14\%$)	16 ($\approx 8\%$)
Staging of the future celebration	7 ($\approx 1\%$)	0 (0%)
All posts	462 (100%)	201 (100%)

Source: own elaboration.

Content producers and their impact on propaganda. Three specific actors regulate the framework of propaganda in the age of social media. These are, in order of influence, private corporations (e.g. TikTok, Facebook owners), users, and the state. Previously, state authorities always controlled the picture from the battlefield and could manage the emotions of their citizens, working in cooperation with traditional mass media. Military spokespeople, as the only official source, provided them with approved news for dissemination. Press accreditation was the main tool for limiting access to information. If the media did not want to cooperate, it was left out of conferences, briefings and trips to war zones. However, the influence of the state has declined recently. It cannot defeat social media. The only options remaining to maintain a profitable reality are to slow down the Internet or to regulate inappropriate visual content.

Private corporations that own social media platforms have taken greater part in the “propaganda game”. They are independent in the decision-making process and set their own terms and conditions of using the platform. People either accept them or lose modern communication capabilities. The developers have the authority to identify and remove inappropriate content, as well as ban users that violate their rules.

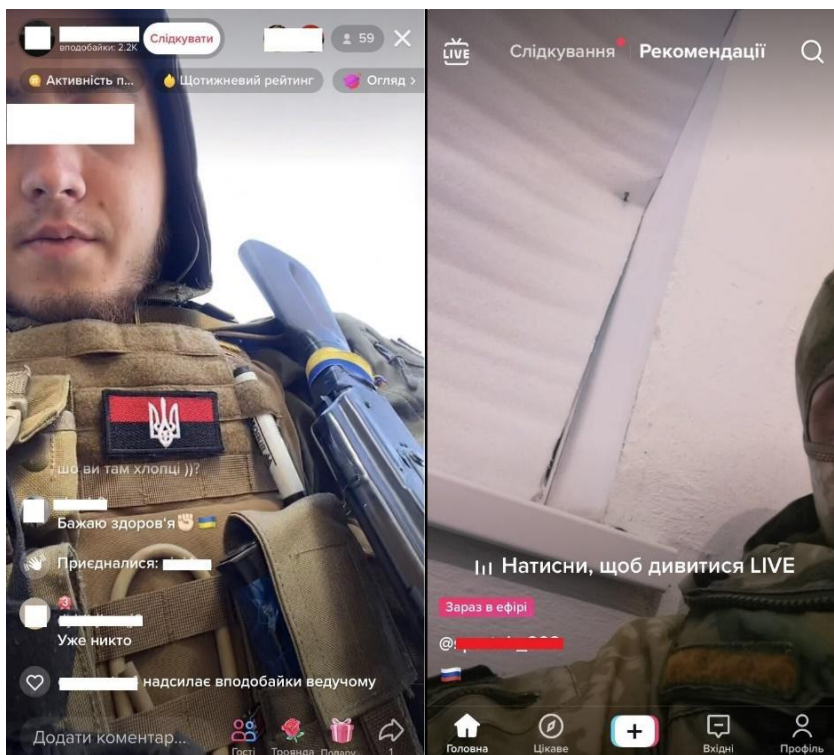
Propaganda narratives can still be created by the state, and the TikTok algorithm makes them trendy. Nonetheless, we agree with Sproule that users are the most important actor in the current chain. Ordinary citizens become co-producers of propaganda. They consume the ideas, creatively develop them, and further share with the audience. It is important to note that Russia has been trying to blur the cultural boundaries of Ukraine for a long time. At the beginning of the full-scale war, some Ukrainians were uncertain of their own history but felt a sense of national belonging. In such a situation, they repeated the plots of popular tik-toks from their knowledgeable compatriots. This is in line with Cialdini's³⁵ theory of social proof³⁶. In addition, soldiers no longer need

³⁵ R.B. Cialdini, *Influence: science and practice*, London 2009, p. 99.

³⁶ Perception of a certain action as appropriate if it is done by other people.

the state and traditional media to communicate with allies or enemies. They are equal users who can make tiktoks from the frontline without any mediation or censorship. Some of them even arrange LIVE broadcastings (Figure 1). As a result, followers receive news from the first source and can send information in the opposite direction.

Figure 1. LIVE of: Ukrainian soldier (left); Russian soldier (right)



Source: Own elaboration.

Conclusions

It is obvious that mechanisms and forms of propaganda evolve as the architecture of the media has rapidly changed in the first two decades of 21st century. The thing is that these new media genres modify the process of propaganda itself. Theories we quoted which were based on the era of mass media did not include the complexity of so-called new media.

The sorting algorithms that individualize the media diet of users increase the opportunities for spreading propaganda via TikTok

(RQ1.). The new architecture of social media makes arguments and emotions better adapted to the needs of the user. Persuasive techniques are customized, for example, to the user's tolerance for the brutality presented in the content. The algorithm tests and practices the best methods of influence until it reaches the optimal result for the individual recipient. We argue that the quoted "magic bullet" theory contained a logical mistake – a bullet cannot be aimed equally at millions of spectators in mass communication. Simultaneously, massive weapons are too general for arguments against each individual to be effective. The AI on which the content distribution is based makes each bullet different and adapted to the user, and thus – more effective. This is a fundamental change in the propaganda distribution process. The effectiveness of this mechanism is also influenced by the large variety of content present on TikTok (RQ2.). Also, the word "magic" seems to be definitely more relevant than in the times of Chakhotin's research. Influence on addictive behavior, "deep immersion" of users and behavioral targeting are `magic` processes that often take place outside of human consciousness. This is not about any subliminal actions, but about the lack of knowledge of users about how these mechanisms work. Influencing in this way by the controlling entities seems to be simpler and more effective.

Propagandist content has gained a more social character thanks to the new types of media. In democratic regimes, the role of the state and media institutions in this respect has definitely weakened. Users have gained much greater opportunities to produce content, which can be associated with their credibility (users trust primarily their online friends). Hence, the explanatory strength of Chomsky's model decreases significantly in relation to propaganda using social media. Due to the change in the structure of the electronic services market since the 1980s, Internet media in the globalized world are less related to state institutions, less state-based, and thus – less dependent on the government. TikTok propaganda is therefore more user-based. This is a major paradigm shift from earlier propaganda theories (RQ3.). It also allows for a better understanding of its mechanisms, distinguishing between democratic (Ukraine) and authoritarian (Russia) countries. Based on the cases we have analyzed, we propose to make significant modifications to the theory of propaganda, which is the clear effect of positively verified research hypothesis. Researchers should take into account and include in further research some algorithmic issues as well as those concerning the change in the function of the media.

Bibliography

- Bernays E. L., *The Marketing of National Policies: A Study of War Propaganda*, "Journal of Marketing", 1942, No. 6(3).
- Basch C.H., Hillyer G.C., Jaime C., *COVID-19 on TikTok: harnessing an emerging social media platform to convey important public health messages*, „International Journal of Adolescent Medicine and Health”, 2020, No. 34(5). DOI: <https://doi.org/10.1515/ijamh-2020-0111>.
- Bhandari A., Bimo S., *Why's Everyone on TikTok Now? The Algorithmized Self and the Future of Self-Making on Social Media*, „Social Media and Society”, 2022, No. 8(1), DOI: <https://doi.org/10.1177/20563051221086241>.
- Broniatowski D.A. [et al.], *The COVID-19 Social media Infodemic Reflects Uncertainty and State-Sponsored Propaganda*, „arXiv:2007.09682”, 2020, DOI: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2007.09682>.
- Chakhotin S., *The rape of the masses. The psychology of totalitarian political propaganda*, London 1940.
- Cialdini R.B., *Influence: science and practice (5th ed.)*, London 2009.
- Dillon S., *The Propaganda Conundrum: How to Control This Scourge on Democracy*, „Oregon Review of International Law”, 2022, No. 23.
- Farkas J., Schou J., Neumayer C., *Cloaked Facebook pages: Exploring fake Islamist propaganda in social media*, „New Media & Society”, 2017, No. 20(5). DOI: <https://doi.org/10.1177/1461444817707759>.
- Farkas J., Neumayer C., *Disguised Propaganda from Digital to Social Media*, [w:] *Second International Handbook of Internet Research*, eds. J. Hunsinger, M. Allen, L. Klastrup, Dordrecht 2020.
- Fuchs C., *Propaganda 2.0: Herman and Chomsky's propaganda model in the age of the internet, big data and social media*, [w:] *The propaganda model today: Filtering perception and awareness*, eds. J. Pedro-Carañana, D. Broudy, J. Klachn, London 2018.
- Geissler D. [et al.], *Russian propaganda on social media during the 2022 invasion of Ukraine*, „EPJ Data Sci”, 2022. DOI: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2211.04154>.
- Grandinetti J., *Examining embedded apparatuses of AI in Facebook and TikTok*, „AI & Society”, 2021, No. 38. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00146-021-01270-5>.
- Herman E.S., Chomsky N., *Manufacturing Consent*, New York 1988.
- Kong W. [et al.], *TikTok as a health information source: assessment of the quality of information in diabetes-related videos*, „Journal of Medical Internet Research”, 2021, No. 23(9), DOI: <https://www.jmir.org/2021/9/e30409>.
- Lasswell H.D., *Propaganda technique in the World War*, Iowa City 1927.
- Lewandowsky S., *20 Fake news and participatory propaganda*, [w:] *Cognitive Illusions: Intriguing Phenomena in Thinking, Judgment, and Memory*, ed. R.F. Pohl, New York 2022.
- Lisiecka K., Kostka-Bohenek A., *Case study research jako metoda badań naukowych*, „Przegląd Organizacji”, 2009, No. 10.
- Ma L. [et al.], *Research on User Loyalty of Short Video App Based on Perceived Value—Take Tik Tok as an Example*, „16th International Conference on Service Systems and Service Management (ICSSSM)”, 2019.
- Ma Y., Hu Y., *Business model innovation and experimentation in transforming economies: ByteDance and TikTok*, „Management and Organization Review”, 2021, No. 17(2), DOI: <https://doi.org/10.1017/mor.2020.69>.

- McDermott R.N., Bartles C.K., *Defining the "Special Military Operation"*, „Russian Studies Series”, 2022, No. 5.
- Nastupajuchi, vi budete bachiti nashi oblichchja»: Zelens'kij zvernivsja do gromadjan Rosii*, Radio Svoboda, <https://www.radiosvoboda.org>, 24.02.2022 (24.07.2022).
- Radomski A., *Badanie kultury w Informacjonalizmie – czyli w stronę antropologii cyfrowej*, CEON, <https://depot.ceon.pl>, 01.05.2023 (14.07.2022).
- Rubin V.L., *Manipulation in Marketing, Advertising, Propaganda, and Public Relations*, [w:] *Misinformation and Disinformation*, ed. V.L. Rubin, Cham 2022.
- Scriver S., *War Propaganda*, [w:] *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* ed. J.D. Wright, Oxford 2015.
- Sproule J.M., *Authorship and origins of the seven propaganda devices: a research note*, „Rhetoric & Public Affairs”, 2001, No. 4(1).
- Sproule J.M., *Progressive propaganda critics and the magic bullet myth*, „Critical Studies in Mass Communication”, 1989, No. 6(3), DOI: <https://doi.org/10.1080/15295038909366750>.
- Stogova E., *Kak izmenyalas' auditoriya sotssetey posle blokirovok. Infografika*, RBC, <https://www.rbc.ru>, 20.03.2022 (14.07.2022).
- Top Ranked Google Play Apps*, Appfigures, <https://appfigures.com>, 20.12.2023, (14.07.2022).
- Tsesis A., *Social media accountability for terrorist propaganda*, „Fordham Law Review”, 2017, No. 86(2).
- U 2021 rotsi Youtube stav naypopulyarnishoyu sotsmerezheyu sered ukrayintsiv, ale molod' viddaye perevahu Tiktok – doslidzhennya*, Detector Media, <https://ms.detector.media>, 20.01.2022 (14.07.2022).
- Xu L., Yan X., Zhang Z., *Research on the Causes of the 'Tik Tok' App Becoming Popular and the Existing Problems*, „Journal of Advanced Management Science”, 2019, No. 7(2). DOI: <https://doi.org/10.18178/joams.7.2.59-63>.

Od klasyki do propagandy TikToka. Rosyjska agresja na Ukrainę i perspektywa nowych mediów

Streszczenie

Trwający konflikt zbrojny na Ukrainie stał się istotnym przykładem wojny w dobie mediów społecznościowych, pokazując, jak narzędzia i mechanizmy propagandy przekształciły się wraz z ostatnimi zmianami w masowej komunikacji. Przy użyciu metod jakościowych przeanalizowaliśmy 600 filmów i 63 zrzuty ekranu z TikToka oraz zidentyfikowaliśmy zmiany w praktyce tworzenia komunikatów propagandowych. Przeanalizowaliśmy najważniejsze z nich: architekturę mediów społecznościowych (1), techniki propagandowe (2) i twórców treści (3). Wnioski z analizy stawiają w opozycji założenia najważniejszych teorii dotyczących propagandy, w tym propagandy wojennej (Lasswell, Chakhotin, Herman, Chomsky). Według naszych ustaleń, zmiany w mediach wymagają rewizji założeń teoretycznych, co w przyszłości pozwoli na stworzenie nowej teorii propagandy.

Słowa kluczowe: propaganda wojenna, media społecznościowe, TikTok, Ukraina, Rosja

Łukasz Jureńczyk***RESTORING LIBERAL DEMOCRACY IN POLAND¹**

Abstract

When analyzing the specificity of the exercise of power by Law and Justice and the circumstances of its loss, the following questions should be answered: how did PiS try to consolidate power and ensure impunity? Why was PiS removed from power? How does the current government hold PiS accountable? Does the current government have a chance to prevent PiS from returning to power? During the period in power, PiS primarily tried to take control of the media and the justice system, and public support was to be ensured by extensive social programs. However, PiS failed to take full control over these institutions, and by pushing a conservative national-Catholic agenda it alienated moderate voters and lost its coalition ability. The opposition took advantage of this, adapting its tactics to the prevailing social and political climate, which enabled it to regain power. Currently, it is implementing decisive settlements with its predecessors, the main goal of which is to ensure that PiS does not return to power.

Keywords: Law and Justice, liberal democracy, democratic opposition, political responsibility, justice

Introduction

Larry Diamond, an American political sociologist and leading contemporary scholar in the field of democracy studies, contends that the world has grappled with a "deepening democratic recession"² for nearly two decades, affecting both the established democracies of the West and the newer ones in the global South and East. The rise of illiberal tendencies within European Union countries is most pronounced in the central-eastern part of the continent, potentially stemming from the swift politi-

* Kazimierz Wielki University in Bydgoszcz, e-mail: lukaszjurenczyk@ukw.edu.pl, ORCID: 0000-0003-1149-925X.

¹ The research has been conducted within the international project "BioDemocracy. Forms of government and forms of civic well-being in European spatiality" coordinated by the University of Perugia, Italy.

² L. Diamond, *"We Have Entered a New Historical Era": Larry Diamond on the Future of Democracy*, Stanford University, <https://fsi.stanford.edu>, 11.04.2022 (15.01.2024)

cal transition in the 1990s without a comprehensive shedding of the communist legacy.

Hungary, under Viktor Orbán's Fidesz leadership, has been at the forefront of forsaking liberal democratic principles and the rule of law. Similarly, Poland, during the tenure of Law and Justice (PiS), experienced a dynamic phase of "authoritarian reversal."³ EU institutions endeavored to counter these negative changes, which proved difficult due to the mutual protection through veto by these countries. In December 2017, the European Commission initiated proceedings against Poland under Article 7 of the EU Treaty, followed by a similar move against Hungary by the European Parliament in September 2018.

Despite the rapid decline in the quality of democracy in both nations⁴, determining a "clear risk of a serious breach" of the EU's common values remained unresolved. In response, EU institutions employed budgetary tools to compel these two member states to adhere to the organization's foundational principles. Relief arrived on December 13, 2023, with the swearing-in of Donald Tusk's liberal government, committed to restoring Poland's standing in the EU as a dependable partner dedicated to liberal democracy and the rule of law. However, the enduring illiberal trend in the region persists, exemplified by the formation of Robert Fico's government in Slovakia, leader of the Smer party⁵.

The illiberal agenda of the Law and Justice

While in power from 2005 to 2007, the Law and Justice party initiated its first efforts to compromise the independence of the judiciary and gain control over public media. However, these attempts faced obstacles due to coalition instability, resulting in a minority government and the subsequent calling of new parliamentary elections. The actions of the PiS leadership against coalition partners (including a famous case of botched provocation by the secret services to corrupt the Deputy Prime Minister)⁶ became a distinctive modus operandi that discouraged others from cooperation.

³ L. Cianetti, J. Dawson, S. Hanley, *Rethinking "Democratic Backsliding" in Central and Eastern Europe – Looking beyond Hungary and Poland*, "East European Politics", 2018, No 34(3), pp. 243–256.

⁴ M. Bernhard, *Democratic Backsliding in Poland and Hungary*, "Slavic Review", 2021, No 80(3), pp. 585–607.

⁵ V. Žuborová, *Slovak's 'illiberal' Fico victory boosts Orbán, but faces checks*, EU-Observer, <https://euobserver.com>, 02.10.2023 (20.01.2024).

⁶ *Andrzej Lepper nie żyje. Popelnił samobójstwo*, Dziennik Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 05.07.2011 (20.01.2024).

In November 2015, after eight years in opposition, PiS seized power in Poland, aided by the "waiter wiretapping"⁷ incident that tarnished the image of representatives from rival political parties. Beata Szydło's government enjoyed unhindered power, as a few months earlier, the PiS-endorsed candidate Andrzej Duda won the presidential elections (the Polish President has the power to veto against parliamentary laws). Shortly after assuming power, Poland transformed into the world's fastest autocratizing country⁸. Kaczyński looked to Orbán and the Fidesz party as a model, aspiring to bring Budapest's illiberal changes to Warsaw⁹.

The primary targets of PiS's attacks were the judiciary and public media, accompanied by other actions undermining democracy, including manipulating the Electoral Code during the COVID-19 pandemic¹⁰. At the same time, PiS promoted a national-Catholic agenda, displaying disdain for progressive-left circles, tightening anti-abortion laws, and launching attacks on the LGBTQ+ community. The justice system underwent degradation under the pretext of combating communist domination, allegedly in defense of ordinary citizens. PiS appointees assumed leadership positions in key judicial bodies, such as the Constitutional Tribunal (TK), the Supreme Court (SN), and the National Council of the Judiciary (KRS), all gradually losing their independence¹¹. The Disciplinary Chamber established in the SN further eroded the autonomy of judges. A higher level of politicization occurred in the prosecutor's office, headed by Minister of Justice and Attorney General Zbigniew Ziobro from Solidarity Poland (SP), a small but essential part of the United Right (ZP) coalition headed by PiS.

The takeover of public media occurred under the guise of repolonizing and enhancing media pluralism. Subsequent media laws, including the creation of the National Media Council (RMN) to determine managerial positions in public media, transformed them into propaganda mouthpieces for the PiS government. The politicized energy concern

⁷ *Afera podsłuchowa*, Wprost, <https://www.wprost.pl>, 14.06.2024 (20.01.2024).

⁸ *Democracy Report 2021. Autocratization Turns Viral*, V-Dem Institute, <https://www.v-dem.net>, (15.01.2024).

⁹ *J. Kaczyński: przyjdzie taki dzień, kiedy nam się uda*, Money.pl, <https://www.money.pl>, 10.10.2011 (20.01.2024).

¹⁰ M. Skrzypek, *Democratic Backsliding in Poland on Example Drafts Amendments in Electoral Code during the COVID-19 Pandemic*, "Polish Political Science Yearbook", 2021, No 50(2), pp. 37–50.

¹¹ D. Bunikowski, *The Constitutional Crisis in Poland, Schmittian Questions and Kaczyński's Political and Legal Philosophy*, "Journal of Contemporary European Studies", 2018, No 26(3), pp. 285–307.

Orlen, led by Daniel Obajtek, took control of regional media, including a network of local newspapers affiliated with the Polska Press Group, previously owned by a foreign company. The ultimately unsuccessful attempt to block TVN and TVN24 television stations¹², owned by the American Discovery Group and critical of the government, symbolized the determined fight of the government against independent media.

Extensive social programs aimed to secure broad social support for PiS, with the flagship 500+ program (800+ in the 2023 election campaign) providing subsidies for each child. These programs were highly popular, especially among the less affluent who did not gain much during the political and economic transformation of the 1990s. In addition, the party established a network of social, political, and business relationships, filling positions in state-owned companies with PiS associates in exchange for loyalty and campaign donations. Over time, the judicial, business, media, and educational elites were replaced, aligning with Kaczyński's long-term objective of state capture to ensure prolonged power for at least several decades.

The reason for the loss of power by the illiberal PiS

PiS experienced electoral success in the parliamentary elections of 2015 (37.58%) and 2019 (43.59%), though not as spectacular as Fidesz in Hungary (54.13% in 2022). Despite occasional support from smaller right-wing parties such as Kukiz'15 and the Confederation of Liberty and Independence, PiS lacked a parliamentary majority to change the constitution. President Duda's support, coupled with a friendly attitude from the President of the Constitutional Tribunal, Julia Przyłębska, and the First President of the Supreme Court, Małgorzata Manowska, enabled significant legal changes, undermining liberal democracy and the rule of law¹³. Eventually, in the 2023 elections, PiS secured the highest result (35.38%), but its inability to form a coalition rendered it unable to establish a government. This outcome resulted from a long-term strategy for independent rule within the United Right camp¹⁴, as

¹² J. Dobrosz-Oracz, *PiS przepycha "lex TVN". Opozycja idzie do prokuratury. Sułki kpi: Dostaniemy dwa lata więcej*, *Gazeta Wyborcza*, <https://wyborcza.pl>, 17.12.2021 (20.01.2024).

¹³ E. Zgut, *Informal Exercise of Power: Undermining Democracy Under the EU's Radar in Hungary and Poland*, "Hague Journal on the Rule of Law" 2022, No 14, pp. 287–308.

¹⁴ P. Musiałek, *Szkodliwa iluzja. Dlaczego PiS szybko nie odzyska władzy?*, *Tygodnik Powszechny*, <https://www.tygodnikpowszechny.pl>, 08.12.2023 (20.01.2024).

acknowledged by its frustrated leader, Jarosław Kaczyński, who commented on the defeat: "A delusional reality has taken over the minds of a significant number of Poles."¹⁵

President Duda's attempt to task Mateusz Morawiecki with forming a third government was destined to fail from the outset. Efforts to court the Polish People's Party (PSL) were ridiculed by the 'democratic majority,' and even PiS politicians doubted the possibility of forming a coalition government. Despite concerns about the potential use of secret services to prevent the transfer of power, on December 13, Donald Tusk's third government, comprising the Civic Platform (PO), PSL, New Left (NL), Poland 2050, Modern (.N), and Polish Initiative (iPL), was sworn in.

PiS's removal from power was possible thanks to several key factors. Firstly, PiS alienated moderate voters with a mix of political and religious radicalism, especially regarding women's rights. Initiatives such as the 'black marches' demanding the liberalization of the extremely strict abortion ruling of the Constitutional Tribunal in 2020¹⁶. The protests turned anti-government and anticlerical, with public opinion increasingly opposing the interference of the Catholic Church in political and social matters, favoring a truly secular state. Scandals involving pedophile priests and the church's shady finances further fueled resentment among the less conservative PiS electorate.

Secondly, unlike Hungary, Poland maintained media independence, and PiS struggled with online promotional campaigns. This allowed the narrative of the opposition to reach a wide audience, which could easily learn about the scandals involving ruling camp representatives. Free press could inform and antagonize society by presenting the frequent ideologically motivated actions and statements of far-right government officials, such as those by a regional education superintendent Barbara Nowak, who used any occasion to denigrate the LGBTQ+ community¹⁷. Despite the efforts of her superior, controversial Minister of Education and Science, Przemysław Czarnek, educational institutions, including universities, managed to remain relatively independent. The Polish authorities also failed to build a system of dependencies modeled on the one in Hungary, called the 'mafia state'¹⁸.

¹⁵ Jarosław Kaczyński skomentował wynik wyborów. „Urojona rzeczywistość opłania umysły znacznej części Polaków, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 20.10.2023 (20.01.2024).

¹⁶ M. Kolanko, *Czego domaga się Strajk Kobiet? 13 postulatów*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 03.11.2020 (20.01.2024).

¹⁷ T. Zmijewski, *Barbara Nowak o zagrożeniach LGBT w szkole: Nastolatki przeżywają fazę homofilną*, Wprost, <https://www.wprost.pl>, 20.11.2023 (20.01.2024).

¹⁸ B. Magyar, *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*, Budapest 2016.

Another reason for PiS's fall was the consolidation of the opposition and the informal leadership of the former Primer Minister Donald Tusk, who returned to Warsaw after serving as the Permanent President of the European Council. The 'democratic opposition' led by Tusk participated in the elections through three electoral committees – Civic Coalition (KO), Third Way (TD), and New Left (NL). Tusk strategically focused on the primary goal of removing PiS from power rather than competing for the highest KO result.

PiS's race to promise social benefits did not yield the expected result, as some citizens voted against their economic interests. The controversial exercise of power and ideologically motivated decisions, including anti-abortion law tightening, motivated PiS opponents to vote in large numbers. The shift away from more moderate voters eroded confidence in the government among traditional PiS supporters, leading them to seek alternatives, including the moderately conservative Third Way.

Holding illiberal PiS governments accountable

In the parliamentary elections of October 15, 2024, KO secured 30.70% of the votes, TD 14.40%, and NL 8.61%, giving them a stable majority in the Sejm and enabling the formation of a government with Prime Minister Tusk. Learning from the mistakes of 2007, when PO took over power from PiS without holding its predecessors accountable, the new government under Tusk is determined to fully address the authoritarian tendencies and legal violations by the PiS leadership. The imperative is not leniency but a commitment to transitional justice¹⁹.

Settlements have already commenced, with the arrest of Mariusz Kamiński and Maciej Wąsik on January 9, sentenced to two years in prison for abuse of power in the years 2005-2007, and granted a controversial presidential pardon in 2015 before their trial was completed. After the final verdict in 2023, their parliamentary mandates were terminated by the new Speaker of the Sejm, and the politicians were arrested shortly after. They were released only after another presidential pardon, preceded by calling them 'political prisoners'²⁰.

The central focus remains on restoring the independence of courts and judges. Minister of Justice Adam Bodnar presented a plan for nine

¹⁹ J. Kuisz, K. Wigura, *How to Dismantle an Illiberal Democracy*, Journal of Democracy, <https://www.journalofdemocracy.org>, 12.2023 (15.01.2024).

²⁰ *Prezydent: Kamiński i Wąsik są więźniami politycznymi*, PAP, <https://www.pap.pl>, 16.01.2024 (20.01.2024).

legislative acts reforming key institutions to restore the rule of law and address EU concerns under Article 7 regarding Poland's violation of European values²¹. The Sejm established investigative commissions to examine the legality of attempted postal voting in the 2020 presidential elections, abuses in issuing visas in 2019-2023, and the Pegasus scandal (including invigilation of opposition politicians and allegedly even the PM Mateusz Morawiecki). Audits are also underway to scrutinize controversial decisions, state-owned companies' dubious operations (the merger of the energy companies Orlen and Lotos), and investments initiated by the previous government (including the immense Central Communication Port, nuclear programs, and hastily signed military contracts).

The new government is committed to restoring impartiality and reliability in public media. Dismissals and appointments in Polskie Radio SA and TVP SA triggered staunch resistance from PiS politicians, leading to liquidation procedures initiated by the Minister of Culture and National Heritage, Bartłomiej Sienkiewicz. Despite legal challenges to these actions²², the new authorities have succeeded in getting rid of individuals who turned the public media into a grotesquely partisan mouthpiece of the right-wing populist government. At the same time, the government is preparing a comprehensive amendment to the Public Media Act.

Purges of PiS nominees extend to state-owned companies, with dismissals in Orlen, Enea, Warsaw Stock Exchange (GPW), PKO Polish Bank, and others. The government aims for thorough changes but faces challenges in finding skilled replacements to prevent political appointments. In the banking sector, dismissals include Poland's representatives in the World Bank, and efforts are underway to remove the President of the National Bank of Poland (NBP), Adam Glapiński, facing accusations of politicizing the bank and providing misleading financial results (a loss of up to PLN 27 billion instead of the reported PLN 6 billion of profit)²³.

The government's plan includes bringing prominent politicians from the previous ruling camp before the State Tribunal. This includes President Duda, Prime Minister Morawiecki, and Minister of State Assets Jacek Sasin for the 'envelope elections,' Minister of Justice Zbigniew Ziobro for using money from the Justice Fund for party purposes, Presi-

²¹ Ł. Woźnicki, "Action Plan" Bodnara. Dziewięć ustaw, które mają przywrócić praworządność, *Gazeta Wyborcza*, <https://wyborcza.pl>, 19.02.2024 (20.02.2024).

²² A. Kappes, T. Siemiątkowski, *Sprawa likwidacji „misyjnych” spółek medialnych nadal otwarta*, *Rzeczpospolita*, 25 January 2024, <https://www.rp.pl>, 25.01.2024 (30.01.2024).

²³ *Dziura w NBP jeszcze większa. Po miliardach dla rządu ani śladu*, *Money.pl*, 18 January 2024, <https://www.money.pl>, 18.01.2024 (20.01.2024).

dent of NBP Glapiński and others. However, achieving majorities for such actions may pose challenges²⁴.

Settlements extend to the realm of science and research, with the government planning to liquidate institutes and foundations used for party purposes and financial abuse. An audit at the National Center for Research and Development (NCBR) examines the granting of multi-million grants to newly established companies with minimal share capital. Additionally, NCBR has returned to the supervision of the Minister of Science.

Preventing the return of the illiberal PiS to power

Restoring liberal democracy in Poland presents a more formidable challenge than its initial establishment in 1989 due to the current internal conflict, contrasting the political consensus prevailing during the earlier transition²⁵. The lingering presence of PiS nominees in key positions poses a significant hurdle to any attempts to hold the previous government accountable. President Duda is anticipated to play a pivotal role in defending his political camp, evident in actions such as sending the budget bill to the Constitutional Tribunal and pledging to subject every bill to tribunal scrutiny until MPs Kamiński and Wąsik are reinstated to the Sejm. This conflicting stance suggests his participation in the competition for leadership within the United Right, with the primary objective of regaining power.

Obstructionist measures are expected from judges of the Constitutional Tribunal, led by President Przyłębska, and other justice institutions with politically involved judges aligned with the previous government. PiS might also seek to escalate social unrest, exemplified by recent farmer blockades opposing food imports from Ukraine, to hinder the government's exercise of power.

For Donald Tusk's government to secure long-term power, it must address various expectations from its voters, including:

- Depoliticizing the justice system and eliminating dualism in legal interpretation, addressing issues like the presence of “double judges” and judges appointed by PiS in violation of the law.
- Convincing EU institutions of the restoration of democracy and the rule of law in Poland, leading to the conclusion of Article 7 proceed-

²⁴ G. Osiecki, T. Żółciak, *Trybunał Stanu wybrany. Kto przed nim stanie?*, Dziennik Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 21.11.2023 (20.01.2024).

²⁵ L. Hockstader, *Poland is a test case for reviving a corrupted democracy*, The Washington Post, <https://www.washingtonpost.com>, 18.01.2024 (20.01.2024).

ings and the release of frozen EU funds, including those under the National Reconstruction Plan.

- Skillfully utilizing EU funds for balanced development and meeting current social needs.
- Depoliticizing the media and ensuring genuine pluralism to present diverse political positions.
- Vigorously prosecuting PiS and its associates for law-breaking and corruption, prioritizing a timely settlement to prevent the fatigue of its electorate.
- Ensuring comprehensive security measures in military, economic, energy, and food domains through active domestic and international policies.
- Demonstrating the government's commitment to the interests of all citizens by increasing wages in the public sector and maintaining socially beneficial programs.
- Fostering coalition cohesion through compromise and working towards reducing social divisions.
- Establishing mechanisms that prevent prolonged populist takeover even if they return to power; solidifying the political, social, and economic system.

Throughout these endeavors, the government must adhere to the law, resisting the temptation of revenge. Restrictive measures against the opposition and the curtailment of their rights may lead to the displeasure of less politically engaged supporters of the ruling camp. The politicization of various sectors of the state and economy, and the appointment of party nominees to lucrative positions without adequate preparation, could prove counterproductive in the long run. Similarly, corruption scandals, likely to be exploited by the opposition, should be handled judiciously. Finally, all citizens, especially those supporting the opposition, should not feel excluded or persecuted for their beliefs or worldview.

Bibliography

- Afera podsłuchowa*, Wprost, <https://www.wprost.pl>, 14.06.2024 (20.01.2024).
- Andrzej Lepper nie żyje. Popelnil samobójstwo*, Dziennik Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 05.07.2011 (20.01.2024).
- Bernhard M., *Democratic Backsliding in Poland and Hungary*, "Slavic Review", 2021, No 80(3).
- Bunikowski D., *The Constitutional Crisis in Poland, Schmittian Questions and Kaczyński's Political and Legal Philosophy*, "Journal of Contemporary European Studies", 2018, No 26(3).

- Cianetti L., Dawson J., Hanley S., *Rethinking "Democratic Backsliding" in Central and Eastern Europe – Looking beyond Hungary and Poland*, "East European Politics", 2018, No 34(3).
- Democracy Report 2021. Autocratization Turns Viral*, V-Dem Institute, <https://www.v-dem.net>, (15.01.2024).
- Diamond L., *"We Have Entered a New Historical Era": Larry Diamond on the Future of Democracy*, Stanford University, <https://fsi.stanford.edu>, 11.04.2022 (15.01.2024).
- Dobrosz-Oracz J., *PiS przepycha "lex TVN". Opozycja idzie do prokuratury. Suski kpi: Dostaniemy dwa lata więcej*, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl>, 17.12.2021 (20.01.2024).
- Dziura w NBP jeszcze większa. Po miliardach dla rządu ani śladu*, Money.pl, 18 January 2024, <https://www.money.pl>, 18.01.2024 (20.01.2024).
- Hockstader L., *Poland is a test case for reviving a corrupted democracy*, The Washington Post, <https://www.washingtonpost.com>, 18.01.2024 (20.01.2024).
- Jarosław Kaczyński skomentował wynik wyborów. *"Urojona rzeczywistość opanowała umysły znacznej części Polaków"*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 20.10.2023 (20.01.2024).
- J. Kaczyński: *przyjdzie taki dzień, kiedy nam się uda*, Money.pl, <https://www.money.pl>, 10.10.2011 (20.01.2024).
- Kappes A., Siemiątkowski T., *Sprawa likwidacji „misyjnych” spółek medialnych nadal otwarta*, Rzeczpospolita, 25 January 2024, <https://www.rp.pl>, 25.01.2024 (30.01.2024).
- Kolanko M., *Czego domaga się Strajk Kobiet? 13 postulatów*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 03.11.2020 (20.01.2024).
- Kuisz J., Wigura K., *How to Dismantle an Illiberal Democracy*, Journal of Democracy, <https://www.journalofdemocracy.org>, 12.2023 (15.01.2024).
- Magyar B., *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*, Budapest 2016.
- Musiałek P., *Szkodliwa iluzja. Dlaczego PiS szybko nie odzyska władzy?*, Tygodnik Powszechny, <https://www.tygodnikpowszechny.pl>, 08.12.2023 (20.01.2024).
- Osiecki G., Żółciak T., *Trybunał Stanu wybrany. Kto przed nim stanie?*, Dziennik Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 21.11.2023 (20.01.2024).
- Prezydent: Kamiński i Wąsik są więźniami politycznymi*, PAP, <https://www.pap.pl>, 16.01.2024 (20.01.2024).
- Skrzypek M., *Democratic Backsliding in Poland on Example Drafts Amendments in Electoral Code during the COVID-19 Pandemic*, "Polish Political Science Yearbook", 2021, No 50(2).
- Woźnicki Ł., *"Action Plan" Bodnara. Dziewięć ustaw, które mają przywrócić praworządność*, Gazeta Wyborcza, <https://wyborcza.pl>, 19.02.2024 (20.02.2024).
- Zgut E., *Informal Exercise of Power: Undermining Democracy Under the EU's Radar in Hungary and Poland*, "Hague Journal on the Rule of Law", 2022, No 14.
- Żmijewski T., *Barbara Nowak o zagrożeniach LGBT w szkole: Nastolatki przeżywają fazę homofilną*, Wprost, <https://www.wprost.pl>, 20.11.2023 (20.01.2024).
- Žuborová V., *Slovak's 'illiberal' Fico victory boosts Orbán, but faces checks*, EU-Observer, <https://euobserver.com>, 02.10.2023 (20.01.2024).

Przywrócenie w Polsce liberalnej demokracji

Streszczenie

Analizując specyfikę sprawowania władzy przez Prawo i Sprawiedliwość oraz okoliczności jej utraty, należy odpowiedzieć sobie na następujące pytania: w jaki sposób PiS próbował ugruntować władzę i zapewnić sobie bezkarność? Dlaczego PiS został odsunięty od władzy? W jaki sposób obecny rząd rozlicza PiS? Czy obecny rząd ma szansę nie dopuścić do powrotu PiS do władzy? W okresie sprawowania władzy PiS przede wszystkim próbował przejąć kontrolę nad mediami i wymiarem sprawiedliwości, a poparcie społeczne miały mu zapewnić szerokie programy socjalne. Nie udało mu się jednak przejąć pełnej kontroli nad tymi instytucjami, a forsując konserwatywną agendę narodowo-katolicką zraził do siebie umiarkowanych wyborców, jak również utracił zdolność koalicyjną. Wykorzystała to opozycja, dostosowując taktykę działania do panującego klimatu społecznego i politycznego, co umożliwiło jej odzyskanie władzy. Obecnie stosuje ona z poprzednikami zdecydowane rozliczenia, których głównym celem jest upewnienie się, że PiS już nie wróci do władzy.

Słowa kluczowe: Prawo i Sprawiedliwość, liberalna demokracja, demokratyczna opozycja, odpowiedzialność polityczna, wymiar sprawiedliwości

Anna Kołomycew*, Ewa Kubejko-Polańska**

FUNKCJONALNOŚĆ OSIEDLI MIEJSKICH. PUNKTY UŻYTECZNOŚCI (POI) W ZAKRESIE POTRZEB ZAKUPOWYCH MIESZKAŃCÓW RZESZOWA

Streszczenie

W artykule zostały omówione wybrane czynniki funkcjonalności osiedli miejskich ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb zakupowych mieszkańców Rzeszowa. Wybrane czynniki determinują funkcjonalność osiedli, a w konsekwencji wpływają na jakość życia mieszkańców miasta. Celem prowadzonych badań było określenie poziomu funkcjonalności osiedli miejskich, biorąc pod uwagę aktywność mieszkańców miasta, jaką są codzienne zakupy. Na podstawie danych dotyczących czterech rodzajów punktów użyteczności miejskiej (*point of interest* – POI) obliczono wskaźniki i określono rangi umożliwiające porównanie 33 rzeszowskich osiedli. Z przeprowadzonych badań wynika, że największą funkcjonalność pod względem wybranych POI cechują się osiedla zlokalizowane w centrum miasta. Najmniej funkcjonalne okazały się osiedla nowe, przyłączone do miasta stosunkowo niedawno, które nie wykształciły jeszcze funkcji miejskich.

Słowa kluczowe: miasta, jakość życia, funkcjonalność miasta, osiedla

Wstęp

Funkcjonalność miast to kluczowy czynnik decydujący o ich atrakcyjności. Zachodzące współcześnie zmiany dotyczące stylu życia mieszkańców miast sprawiają, że pojawiają się nowe potrzeby i oczekiwania. Tym samym zmieniają się czynniki decydujące o atrakcyjności i funkcjonalności miejskich dzielnic czy osiedli. Stały monitoring potrzeb mieszkańców powinien być podstawą procesów planowania i zarządzania miastami. Atrakcyjność osiedli miejskich zawsze warunkowana była do-

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: akolomycew@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-2105-2953.

** Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: ekubejko@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-8271-153X.

stępnością usług podstawowej potrzeby (w szczególności podmiotów handlowo-usługowych), bo to one w dużej mierze wpływają na jakość i komfort życia mieszkańców¹. Dostępność do sklepów i punktów usługowych w pobliżu miejsca zamieszkania wpisuje się w ideę „kompaktowych sąsiedztw”, różnych wariacji koncepcji „miasta 15-minutowego”, a także miasta zrównoważonego. To istotny czynnik pozwalający ograniczyć ruch samochodowy w mieście, promować aktywny tryb życia wśród mieszkańców, korzystanie z ekologicznych środków transportu, a więc chronić środowisko naturalne, a także wzmacniać relacje społeczne w najbliższym otoczeniu².

W niniejszym tekście skoncentrowano się na wybranych czynnikach wpływających na funkcjonalność osiedli Rzeszowa. Miasto jest jednym z najprężniej rozwijających się ośrodków miejskich w Polsce. W odróżnieniu od innych ośrodków regionalnych, wciąż jest miastem młodym pod względem demograficznym. Wynika to, z jednej strony, z przyrostu naturalnego, z drugiej zaś, z postępujących procesów migracyjnych. Również w rankingach jakości życia miasto jest oceniane wysoko³. Biorąc pod uwagę hierarchię funkcjonalną miast w Polsce, Rzeszów zaliczany jest do grupy 15 aglomeracji regionalnych. Oznacza to, iż jest kluczowym ośrodkiem gospodarczym w swoim regionie, pełniącym istotną rolę w udostępnianiu usług wysokiego rzędu mieszkańcom województwa⁴. Jednocześnie jest to ośrodek miejski, który boryka się z licznymi problemami przestrzennymi, wynikającymi głównie z szybkiego tempa poszerzania granic na skutek przyłączania nowych terenów (ościennych gmin). Tereny te pozbawione są wielu funkcji miejskich, a dodatkowo kumulują się na nich problemy komunikacyjne i infrastrukturalne.

Celem artykułu jest opis i ocena funkcjonalności rzeszowskich osiedli pod względem dostępności punktów handlowo-usługowych, z których na co dzień korzystają ich mieszkańcy. W artykule wykorzystano

¹ Ö. Öner, *Retail City: The Relationship between Place Attractiveness and Accessibility to Shops*, „Spatial Economic Analysis”, 2017, nr 1, s. 72–91.

² E. Elldér, K. Haugen, B. Vilhelmson, *When local access matters: A detailed analysis of place, neighbourhood amenities and travel choice*, „Urban Studies”, 2022, nr 1, s. 122–123. Zob. także: L.H. Ostenbach [i in.], *Exploring food shopping behaviours in 20-minute neighbourhoods: a cross-sectional analysis of Project PLAN*, „Cities & Health”, 2024, s. 1–13.

³ P. Hajduga, M. Rogowska, *Quality of Life in the Polish Urban Centres. An Attempt to Evaluate Large Cities*, „Baltic Journal of Economic Studies”, 2020, vol. 6, no. 4, s. 17–27.

⁴ A. Sobala-Gwosdz [i in.], *Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020*, Kraków–Warszawa 2024, s. 68.

dane zgromadzone podczas badań empirycznych prowadzonych w 2022 i 2023 roku w związku z przygotowywaniem diagnozy Rzeszowa⁵. Dążąc do oceny potencjału rzeszowskich osiedli pod kątem jakości życia mieszkańców, w tekście skoncentrowano się na omówieniu wybranych „punktów użyteczności miejskiej” (*point of interest* – POI)⁶. Do przygotowania wskaźników oceny funkcjonalności osiedli wykorzystano dane dotyczące: a) liczby automatów paczkowych, b) liczby dyskontów spożywczych, c) liczby sklepów typu *convenience* oraz d) liczby aptek. W doborze analizowanych punktów użyteczności miejskiej uwzględniono zmieniające się w ostatnich latach trendy zakupowe, które wpływają na jakość życia ludzi w ich najbliższym otoczeniu. Przykładem jest rosnąca popularność zakupów realizowanych przez Internet, co sprawia, że w kontekście jakości życia mieszkańców osiedli coraz istotniejsze okazują się automaty paczkowe i ich lokalizacja w pobliżu miejsca zamieszkania, a nie punkty pocztowe czy wielkopowierzchniowe galerie handlowe⁷.

Artykuł został skonstruowany następująco. W pierwszej części przedstawione zostały założenia teoretyczne funkcjonalności miast. Następnie omówiono zagadnienia dotyczące jakości życia w miastach, ze szczególnym uwzględnieniem wskaźników umożliwiających ocenę jakości życia w miastach. Kolejno przedstawiono opis badań oraz omówiono wyniki badań dotyczące wybranych punktów użyteczności miejskiej na terenie rzeszowskich osiedli. W ostatniej części przedstawiono wnioski z przeprowadzonych badań.

Niniejszy tekst nie wyczerpuje tematyki funkcjonalności osiedli w kontekście jakości życia ich mieszkańców. Kategoria ta jest złożona, wielowymiarowa i wymaga uwzględniania szeregu czynników⁸. Artykuł

⁵ Wspomniany dokument *Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji dla miasta Rzeszowa*, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, dla Miasta Rzeszowa był realizowany na zlecenie Urzędu Miasta Rzeszowa w związku z planowanym procesem rewitalizacji. W jego opracowaniu uczestniczyli pracownicy Uniwersytetu Rzeszowskiego: dr H. Kotarski, dr A. Kołomycew, dr E. Kubejko-Polańska. W niniejszym tekście autorki wykorzystały dane dotyczące czterech wskaźników uwzględnionych w dokumencie diagnostycznym. *Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji dla miasta Rzeszowa*, Urząd Miasta Rzeszowa, <https://erzeszow.pl> (31.07.2024).

⁶ E. Dobrowolska, K. Kopczewska, *Mapping urban well-being with Quality Of Life Index (QOLI) at the fine-scale of grid data*, “Scientific Reports”, 2024, vol. 14, s. 9680.

⁷ *Automaty paczkowe. Rozwój, Innowacje, Przyszłość*, Colliers Poland, Warszawa 2024, <https://docs.colliers.pl> (25.07.2024).

⁸ E. Dobrowolska, K. Kopczewska, *op.cit.*

ma na celu zwrócenie uwagi zarówno badaczy reprezentujących różne dyscypliny naukowe, jak i władz lokalnych na zmieniające się potrzeby mieszkańców i użytkowników miast. Zmiana stylu życia współczesnych społeczeństw, a w konsekwencji potrzeb i oczekiwań, sprawia, że konieczne jest nowe podejście zarówno do planowania przestrzeni miejskich, jak i badania potrzeb mieszkańców.

Funkcjonalność miasta i jakość życia w mieście

T. Kudłacz definiuje funkcjonalność miasta jako „wypełnienie określonej roli przez podsystemy odpowiedzialne za kształtowanie jakości życia mieszkańców oraz zapewniające pożądany rozwój miasta”⁹. Warto zwrócić uwagę, że autor odwołuje się w powyższej definicji do teorii systemów. Miasto traktuje jako system (megasytem), który składa się z podsystemów. Te z kolei są względnie autonomiczne, powiązane funkcjonalnie, wzajemnie się warunkujące i przenikające¹⁰. Funkcjonalność miasta w ujęciu T. Kudłacza ma wymiar pragmatyczny. Miasto funkcjonalne to nic innego, jak miasto „dobrze zorganizowane” i „wewnętrznie dobrze zharmonizowane”¹¹. Autor wyraźnie rozróżnia funkcjonalność miasta od funkcji miasta. Funkcjonalność jest cechą, właściwością miasta, a więc na przykład „zapewnia należyłą jakość życia mieszkańcom”. Funkcjonalność odnosi się także do sprawnego działania miasta i jego części (podsystemów), których celem jest zapewnienie mieszkańcom odpowiednich warunków życia¹².

Zdaniem D. Jopek, struktura przestrzenna miasta determinuje jego funkcjonalność. To, czy i na ile miasto jest funkcjonalne, zależy od szeregu czynników, które wpływają na przestrzeń miejską. Do takich czynników zaliczyć można przede wszystkim przeobrażenia społeczne i gospodarcze, które wymuszają zmiany w układach przestrzennych miast i tym samym oddziałują na stopień jego funkcjonalności¹³. Władze miast dysponują szeregiem rozwiązań prawno-instytucjonalnych, dzięki któ-

⁹ T. Kudłacz, *Funkcjonalność miasta – istota problemu w świetle wybranych właściwości oraz zbliżonych znaczeniowo pojęć* [w:] *Funkcjonalne miasto w teorii i praktyce na przykładzie Krakowa i Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, red. T. Kudłacz, M. Musiał-Malago, Kraków 2018, s. 15.

¹⁰ *Ibidem*, s. 15–16.

¹¹ *Ibidem*, s. 19.

¹² *Ibidem*. Por. A. Harańczyk, *Przestrzenne aspekty funkcji i zagospodarowanie miasta* [w:] *Funkcjonalne miasto w teorii i praktyce...*, s. 34.

¹³ D. Jopek, *Czynniki kształtujące przestrzenną formę miasta*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2018, t. 42, s. 81–82.

rym mogą kształtować funkcjonalność miasta oraz jego poszczególnych części. Należą do nich instrumenty planistyczne, strategiczne, prognostyczne w zakresie rozwoju miasta, a także mechanizmy przewidziane w ramach procesów rewitalizacji, jak również narzędzia umożliwiające uczestnictwo mieszkańców miast w procesach kształtowania ich rozwoju i funkcjonalności¹⁴.

Miasto funkcjonalne ma zapewniać odpowiednią jakość życia jego mieszkańcom. Badania dotyczące jakości życia w mieście są od lat prowadzone przez przedstawicieli wielu dyscyplin na całym świecie. W konsekwencji pojęcie to jest wieloznaczne, różnie definiowane, badane i mierzone¹⁵. Autorzy zajmujący się badaniem jakości życia próbują agregować dużą liczbę wskaźników, tworząc zróżnicowane kategoryzacje. W literaturze polskiej najczęściej spotykany jest podział na czynniki obiektywne i subiektywne. Część badaczy wyróżnia także inne grupy czynników, jak chociażby społeczne czy środowiskowe¹⁶, bądź też proponuje złożone klasyfikacje odnoszące się do bezpieczeństwa, relacji społecznych, środowiska naturalnego, rynku pracy i wymiaru ekonomicznego, albo też instytucjonalnego i usług publicznych¹⁷.

Czynniki obiektywne z reguły mają charakter ilościowy i odnoszą się do wymiaru materialnego funkcjonowania miasta. W tym ujęciu jakość życia jest bliska kategorii, jaką jest poziom życia. Druga grupa obejmuje czynniki subiektywne, a więc te, które wskazują na odczucia mieszkańców, ich satysfakcję czy zadowolenie z życia w danym mieście. Zdaniem badaczy w ostatnich latach obserwowana jest zmiana w podejściu do czynników określających jakość życia i zwrócenie większej uwagi na czynniki subiektywne, które są istotne w kontekście

¹⁴ *Ibidem*, s. 84–87.

¹⁵ B. Chmielewska, J.S. Zegar, *Podstawowe determinanty jakości życia mieszkańców wsi i miast po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 2018, t. 52, s. 23–38; K. Piróg, *Badanie jakości życia w mieście. Doświadczenia i postulaty badawcze*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica”, 2018, t. 64, s. 87–104; M. Duda, *Problemy metodologiczne w badaniach nad jakością życia*, „Edukacja – Technika – Informatyka”, 2017, nr 3, s. 17–22; H. Kotarski, *Miasto szczęśliwe? O jakości życia mieszkańców – przypadek Rzeszowa*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa”, 2019, t. 10, s. 79–95; J. Witek, *Jakość życia jako punkt odniesienia do kształtowania koncepcji rozwoju miasta*, „Handel Wewnętrzny”, 2016, t. 5, s. 324–334.

¹⁶ B. Chmielewska, J.S. Zegar, *op.cit.*, s. 25; E. Dobrowolska, K. Kopczewska, *op.cit.*, s. 2.

¹⁷ D. Węziak-Białowska, *Quality of life in cities – Empirical evidence in comparative European perspective*, „Cities”, 2016, nr 58, s. 88–89.

planowania usług publicznych oraz polityk miejskich¹⁸. Autorzy zajmujący się jakością życia w miastach wskazują także na konieczność uwzględniania nie tylko wskaźników ilościowych, ale także zwrócenia większej uwagi na wskaźniki jakościowe, które mogą mieć istotne znaczenie w kontekście poprawy jakości życia, gdyż odnoszą się do perspektywy mieszkańców i ich odczuć związanych z funkcjonowaniem w danym mieście¹⁹.

Jak wskazuje K. Piróg, wieloznaczność i wieloaspektowość jakości życia mogą być zaletami tej kategorii badawczej, gdyż pozwalają na zróżnicowane podejścia badawcze. Wymuszają jednak szczegółową konceptualizację i operacjonalizację przed przystąpieniem do badań. Autor proponuje, aby jakość życia definiować jako „poczucie dobrostanu wynikające z zaspokojenia potrzeb życiowych związane z określonym stylem życia oraz warunkami życia w mieście”²⁰. Jednocześnie wskazuje na konieczność analizowania jakości życia w odniesieniu do określonego ekosystemu miejskiego. Jednym z wyróżnionych jest dzielnica, osiedle czy sąsiedztwo. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że dzielnice i osiedla zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami są jednostkami pomocniczymi tworzonymi na mocy uchwały rady gminy. Mimo iż proces ten wymaga przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami miasta²¹, to ma odgórny, arbitralny charakter. W konsekwencji granice dzielnic czy osiedli nie zawsze pokrywają się z obszarem, z którym utożsamiają się mieszkańcy. Słabością jednostek pomocniczych gmin są m.in. ograniczony zakres kompetencji ich organów, ograniczone środki na działania w ramach dzielnic/osiedli²². Kategoria sąsiedztwa, choć trudna do delimitacji, a tym samym do badania, odzwierciedla przywiązanie mieszkańców do danego terenu, wynikające z codziennego funkcjonowania w przestrzeni najbliższej ich miejscu zamieszkania²³.

Zawężenie perspektywy badawczej do osiedli niewiele upraszcza, jeżeli chodzi o jakość życia. Również w tym przypadku badacze wskazu-

¹⁸ B. Chmielewska, J.S. Zegar, *op.cit.*, s. 25; J. Witek, *op.cit.*, s. 330–331.

¹⁹ J.G.B. Wesz [i in.], *Urban Quality of Life: A Systematic Literature Review*, „Urban Science”, 2023, nr 2, s. 1–20.

²⁰ K. Piróg, *op.cit.*, s. 92.

²¹ Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 5 (Dz.U. 2024, poz. 609).

²² M. Madej, *Jednostki pomocnicze i ich rola w miastach na prawach powiatu na przykładzie Wrocławia*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2021, nr 2, s. 102.

²³ *Jak należy rozumieć i definiować sąsiedztwa?*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2010, <https://partycypacjaobywatelska.pl> (28.07.2024).

ją na szereg odmiennych wskaźników, które mogą determinować jakość życia w najbliższym otoczeniu mieszkańców. Część badaczy proponuje, aby odwoływać się do czynników związanych z zapewnieniem podstawowych potrzeb mieszkańców, a więc poczucia bezpieczeństwa, tożsamości, stabilności, przynależności do grupy, wygody czy też możliwości samorealizacji²⁴. Inną grupę czynników determinujących jakość życia mieszkańców osiedli miejskich stanowi infrastruktura transportowa i udogodnienia umożliwiające sprawne przemieszczanie się ludzi, a także przestrzenie pozwalające na socjalizację mieszkańców, jak również instytucje użyteczności publicznej, podmioty usługowe, w tym handlowe²⁵. W odniesieniu do mierzenia jakości życia w osiedlach miejskich T. Smith, M. Nelischer, N. Perkins proponują ich analizę w obrębie sześciu kategorii: a) możliwość życia (*livability*), która obejmuje m.in. ochronę zdrowia, bezpieczeństwo, jakość środowiska, b) poczucie miejsca (*sense of place*), które wiąże się z określonym nastawieniem do miasta i jego postrzeganiem przez samych mieszkańców, c) możliwość nawiązywania kontaktów (*connection*), które obejmuje poczucie przynależności do wspólnoty i interakcje społeczne, d) mobilność (*mobility*), na którą składają się ułatwienia komunikacyjne umożliwiające sprawne przemieszczanie się mieszkańców, e) wolność osobista (*personal freedom*), przejawiająca się w możliwości samorealizacji, dostępie do różnego rodzaju instytucji w zależności od indywidualnych potrzeb mieszkańców, f) zróżnicowanie (*diversity*), odnoszące się do możliwości wyboru aktywności mieszkańców, ale także otwartości i akceptacji na odmienność²⁶.

E. Dobrowolska i K. Kopańska wskazują na dwa istotne problemy związane z badaniem jakości życia w miastach. Po pierwsze, w jakiej skali badać miasta, a po drugie, jakie wskaźniki uwzględnić? Badanie miast w skali makro (odniesienie do obszaru całego miasta) odbywa się na podstawie wystandaryzowanych, wielowskaźnikowych indeksów, które służą stworzeniu rankingu miast. Takie podejście ma jednak wady, gdyż nie pokazuje chociażby specyfiki osiedli, a więc tej części obszaru miejskiego, która jest najbliższa mieszkańcom, bo właśnie tam żyją na co dzień. Jednocześnie autorki zwracają uwagę na zróżnicowanie dzielnic i osiedli w miastach, które z kolei przekłada się na odmienną jakość życia ich mieszkańców. Dlatego też dobór jednostek

²⁴ T. Smith, M. Nelischer, N. Perkins, *Quality of an urban community: a framework for understanding the relationship between quality and physical form*, "Landscape and Urban Planning", 1997, nr 39, s. 231.

²⁵ *Ibidem*, s. 231–232.

²⁶ *Ibidem*, s. 232–237. Zob. także: D. Węziak-Białowolska, *op.cit.*, s. 88–89.

analitycznych jest istotny w procesie oceny jakości życia. Z kolei wybór wskaźników pomiaru jakości życia w miastach wymaga podejścia redukcjonistycznego i dostosowania ich do celu prowadzonych badań, skali oraz dostępnych wskaźników. Ilość wskaźników pomiaru odnoszących się do złożonej kategorii, jaką jest jakość życia, powoduje, że kompleksowe podejście nie jest możliwe²⁷.

Metodologia badań – proces badawczy i wybór POI

Rzeszów jest miastem liczącym 197 268 mieszkańców. W związku z przyłączaniem kolejnych terenów zwiększyła się także liczba rzeszowskich osiedli i obecnie miasto jest podzielone na 33 osiedla²⁸. Rzeszowskie osiedla cechuje duże zróżnicowanie zarówno pod względem liczby ludności, ale także struktury przestrzennej, sieci infrastruktury technicznej czy systemu transportu. Zróżnicowanie rzeszowskich osiedli to wynik szybkiego tempa rozwoju przestrzennego miasta na skutek poszerzania jego granic i przyłączania części terenów z sąsiadujących gmin. Proces ten miał charakter administracyjny, a nie wynikał z naturalnego rozwoju miasta. Był inicjowany przez władze miasta Rzeszowa i wielokrotnie wzbudzał kontrowersje i protesty, dzieląc społeczność przyłączanych terenów²⁹. Intensywne poszerzanie granic Rzeszowa o nowe tereny odbywało się zwłaszcza w latach 2005–2021. W tym czasie liczba mieszkańców Rzeszowa zwiększyła się blisko dwukrotnie³⁰.

Nowo przyłączone tereny, pozbawiane funkcji miejskich, stanowią obecnie istotne wyzwanie dla władz miasta³¹. Programowanie działań zmierzających w kierunku niwelowania dysproporcji rozwojowych w obszarze społecznym poszczególnych osiedli w Rzeszowie podjęte zostało w opracowanej w 2022 roku *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Rzeszowa na lata 2023–2030*. Dokument strategiczny obejmuje obszerną diagnostykę problemów społecznych

²⁷ E. Dobrowolska, K. Kopczewska, *op.cit.*, s. 3–4.

²⁸ *Rzeszów w liczbach*, Serwis Informacyjny Urzędu Miasta Rzeszowa, <https://www.ereszow.pl> (26.07.2024).

²⁹ P. Wiewióra, *Kontrowersje wokół poszerzenia granic Rzeszowa i Sanoka. Podzielone zdania w sprawie ekspansji* (28 lipca 2021), Portal Samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl> (26.07.2024).

³⁰ *Jak rosło nasze miasto*, Serwis Informacyjny Urzędu Miasta Rzeszowa, <https://www.ereszow.pl> (26.07.2024).

³¹ Szerzej: *Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji...*

w mieście, która pozwoliła wskazać obszary niezbędnej interwencji władz lokalnych oraz pola współpracy z interesariuszami, w tym innymi podmiotami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, a także ośrodkami naukowymi i sektorem gospodarczym. Diagnoza uwzględnia podział na osiedla, aby zaplanowane działania interwencyjne miały charakter celowy i były dostosowane do potrzeb i problemów poszczególnych części miasta³². Najszersza analiza funkcjonalno-przestrzenna osiedli w Rzeszowie przeprowadzona została w procesie przygotowania uchwalonego w 2023 r. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rzeszowa*. Jest to kompleksowy dokument kreujący politykę przestrzenną miasta, w którym istotne znaczenie przypisano m.in. wielofunkcyjności miasta, poprawie dostępności do infrastruktury społecznej i przestrzeni publicznych oraz potrzebie rozwoju włączonych do Rzeszowa dawnych terenów wiejskich, w celu poprawy jakości życia mieszkańców³³.

Przeprowadzone w niniejszym opracowaniu badanie zostało ograniczone do czterech miejsc użyteczności miejskiej (POI). POI to punkty, które były nanoszone na mapy, aby wskazać miejsca pełniące określone funkcje na przykład pod względem kulturowym, turystycznym, bądź też takie, które miały znaczenie orientacyjne/nawigacyjne. Współcześnie POI oznaczane są na mapach cyfrowo i również wskazują miejsca o określonej użyteczności/funkcjonalności, na przykład restauracje, sklepy, szpitale, hotele³⁴. Do analizy wybrano punkty użyteczności, koncentrując się na codziennych potrzebach mieszkańców rzeszowskich osiedli, zwłaszcza w zakresie potrzeb zakupowych. Cztery wybrane punkty użyteczności, które stały się podstawą do określenia wskaźników (liczba POI w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców osiedla) to: a) automaty paczkowe, b) sklepy spożywcze (supermarkety średniej wielkości/markety osiedlowe sieci handlowych), c) sklepy typu *convenience* oraz d) apteki.

Wybór miejsc użyteczności miejskiej został podyktowany w dużej mierze obserwacją zmieniających się trendów zakupowych mieszkańców

³² Szerzej: *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Rzeszowa na lata 2023–2030*, Rzeszów 2022, Serwis Informacyjny Urzędu Miasta Rzeszowa, <https://www.erzeszow.pl> (14.10.2024).

³³ Szerzej: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rzeszowa*, Rzeszów 2023, Biuro Rozwoju Miasta Rzeszowa, <https://brmr.erzeszow.pl> (14.10.2024).

³⁴ A. Psyllidis [i in.], *Points of Interest (POI): a commentary on the state of the art, challenges, and prospects for the future*, "Computational Urban Science", 2022, nr 1, art. 20, s. 1–13; E. Dobrowolska, K. Kopczewska, *op.cit.*

miast. Obecnie coraz większa liczba mieszkańców dokonuje zakupów przez Internet, a przy ich dostarczaniu preferują automaty paczkowe, które pozwalają na dogodny odbiór zamówień. Z badania firmy Colliers wynika, że 92% respondentów preferowało korzystanie z automatów paczkowych w pobliżu miejsca zamieszkania³⁵. Wskaźnik, jakim jest liczba paczkomatów w przeliczeniu na liczbę mieszkańców osiedla, nie był dotąd stosowany, a niewątpliwie jest istotnym wyznacznikiem jakości życia w osiedlach. Należy zwrócić uwagę, iż zakupy przez Internet dotyczą pewnej kategorii produktów, głównie książek i artykułów odzieżowych. W znacznie mniejszym stopniu produktów spożywczych, co powoduje, że na terenie osiedli istotna jest dostępność do spożywczych sklepów sieciowych³⁶.

Punkty handlowe wskazywane są jako kluczowe elementy koncepcji urbanistycznych osiedli miejskich. Jest to czynnik decydujący o atrakcyjności miejsca zamieszkania i jakości życia jego mieszkańców³⁷. Nową kategorią sklepów nieuwzględnianą w badaniach jakości życia mieszkańców miast są sklepy typu *convenience*, których znaczenie w Polsce stale rośnie³⁸. W badaniach uwzględniono sklepy najpopularniejszej w Polsce sieci tego typu, czyli Żabki³⁹. W artykule zaproponowano czwarty wskaźnik, jakim jest liczba aptek w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców osiedla. Apteki stanowią szczególny rodzaj punktów handlowych, których dostępność jest istotna w kontekście jakości życia w miastach, na co wskazują wyniki raportu „Apteka dla Pacjenta” 2024. Czynnik, jakim jest odległość apteki od miejsca zamieszkania, jako „bardzo ważny” i „ważny” wskazało odpowiednio 30% i 50% uczestników badania. Dostępność aptek była ważna przede wszystkim w starszych grupach wiekowych⁴⁰.

³⁵ *Automaty paczkowe...*, s. 6.

³⁶ *Ibidem*, s. 8.

³⁷ A. Lis, *Struktura przestrzenna i społeczna terenów rekreacyjnych w osiedlach mieszkaniowych Wrocławia z lat 70.–80. ubiegłego stulecia*, Wrocław 2011, s. 24. Zob. także: B. Pilarczyk, *Kształtowanie sieci usługowej w nowym osiedlu mieszkaniowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1986, R. XLVIII, z. 2, s. 271–286; F. Stępiak, *Handel w miastach i osiedlach*, „Notatki Płockie. Kwartalnik Towarzystwa Naukowego Płockiego”, 1968, vol. 13, nr 2, s. 26–27.

³⁸ P. Grauer [i in.], *Na rozdrożu. Wyzwania i priorytety sieci spożywczych w Polsce*, Warszawa 2015.

³⁹ B. Kucharska, *Bliskość sklepów wygodnego zakupu wobec klienta*, „Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2016, nr 302, s. 56–66.

⁴⁰ „Apteka dla Pacjenta” 2024, *Badanie ankietowe*, Koalicja „Na pomoc niesamodzielnym”, Instytut Praw Pacjenta i Edukacji Zdrowotnej, <https://niesamodzielnym.pl> (31.07.2024).

Do wyznaczenia miejsc użyteczności, tj. automatów paczkowych, sklepów spożywczych, sklepów typu *convenience* oraz aptek (łącznie 357 obiektów), posłużono się szczegółowymi danymi adresowymi, które ręcznie przypisano do 33 rzeszowskich osiedli, wykorzystując mapy ich granic zamieszczone w bazie serwisu Geoportal. Na tej podstawie stworzono bazę danych pozwalającą na obliczenie wskaźników czterech miejsc użyteczności na 1 tysiąc mieszkańców poszczególnych osiedli oraz przypisano im trzy poziomy dostępności w rangach od 1 do 3, tj.: 1 – mały (0,01–0,5), 2 – średni (0,51–1,00) i 3 – duży (powyżej 1). Wyjątek stanowią sklepy spożywcze, w przypadku których ze względu na ich wielkość przyjęto poziomy dostępności: 1 – mały (0,01–0,25), 2 – średni (0,26–0,5) i 3 – duży (powyżej 0,5)⁴¹. Dodatkowo, poprzez zsumowanie rang częściowych, dokonano hierarchizacji osiedli rzeszowskich. Miało to na celu podsumowanie dostępności wszystkich czterech miejsc użyteczności w obszarze potrzeb zakupowych mieszkańców Rzeszowa.

Dostępność punktów użyteczności miejskiej na terenie rzeszowskich osiedli. Omówienie wyników badań

Pierwszym analizowanym punktem użyteczności w Rzeszowie były automaty paczkowe. Urządzenia te, od początku ich lokowania w przestrzeni miejskiej, budzą kontrowersje dotyczące zaburzania estetyki miejskiej, niewątpliwie jednak zrewolucjonizowały sposób przesyłania różnego typu produktów i dokonywania zakupów. Dlatego też można uznać, iż poprawiają funkcjonalność poszczególnych części miast oraz jakość życia ich mieszkańców. Ocena dostępności automatów paczkowych na terenie rzeszowskich osiedli została dokonana z uwzględnieniem liczby paczkomatów firmy InPost oraz automatów paczkowych firmy DHL, których jest najwięcej na terenie miasta. Nie uwzględniano punktów odbioru przesyłek typu kioski Ruchu czy punkty handlowe, które współpracują z różnymi firmami kurierskimi oraz automatów paczkowych innych firm z uwagi na ich znacznie mniejszą skalę działalności w porównaniu z InPost i DHL. Łącznie na terenie miasta zlokalizowanych jest 147 automatów tych dwóch firm. W zależności od lokalizacji różnią się wielkością, co z kolei przekłada się na liczbę obsługiwanych klientów.

⁴¹ W badaniu uwzględniono dyskonty spożywcze, takie jak: Biedronka, Lidl i Aldi oraz popularne w Rzeszowie sklepy Frac i Delikatesy Centrum, a więc stosunkowo duże sklepy.

Tabela 1. Liczba automatów paczkowych (na 1000 mieszkańców) na osiedlach w 2022 r. – wartość, poziom dostępności, ranga

Nazwa osiedla	Liczba automatów paczkowych na 1 tys.	Poziom dostępności	Ranga
Zawiszy Czarnego	2,86	duży	3
Paderewskiego	2,14	duży	3
Śródmieście	1,85	duży	3
Miłocin – św. Huberta	1,28	duży	3
Króla Augusta	1,24	duży	3
Pułaskiego	1,14	duży	3
1000-lecia	1,11	duży	3
Mieszka I	1,02	duży	3
Zwięczyca	0,85	średni	2
Drabinianka	0,83	średni	2
Krakowska Płd.	0,83	średni	2
Załęże	0,76	średni	2
Pogwizdów Nowy	0,7	średni	2
Biała	0,67	średni	2
Nowe Miasto	0,64	średni	2
Dąbrowskiego	0,62	średni	2
Baranówka	0,6	średni	2
Słocina	0,59	średni	2
Zalesie	0,58	średni	2
Przybyszówka	0,56	średni	2
Matysówka	0,55	średni	2
Staromieście	0,53	średni	2
Kotuli	0,52	średni	2
Pobitno	0,51	średni	2
Kmity	0,48	mały	1
Grota Roweckiego	0,43	mały	1
Andersa	0,39	mały	1
Budziwój	0,37	mały	1
Staroniwa	0,26	mały	1
Piastów	0,25	mały	1
Wilkowyja	0,15	mały	1
Miłocin	0	mały	0
Bzianka	0	mały	0

Źródło: opracowanie własne.

Najwięcej paczkomatów jest na terenie osiedli Śródmieście, Drabinianka, Zawiszy Czarnego i Mieszka I. Najmniej zaś na terenie osiedli Wilkowyja, Matysówka, Miłocin, Pogwizdów Nowy, Staroniwa i Piastów. Przeliczając liczbę automatów paczkowych na 1 tys. mieszkańców, można stwierdzić, że największą dostępność do tych urządzeń mają

mieszkańcy osiedli Zawiszy Czarnego, Paderewskiego, a także Śródmieście, Miłocin – św. Huberta, Króla Augusta, Pułaskiego, 1000-lecia i Mieszka I. Najmniejszą dostępnością do automatów paczkowych charakteryzują się osiedla Wilkowyja, Piastów, Staroniwa, Budziwój, Andersa, Grota Roweckiego, a także Kmity. Dwa osiedla, tj. Miłocin i Bzianka, nie są wyposażone w ani jeden paczkomat (tabela 1).

Tabela 2. Liczba dyskontów spożywczych (na 1000 mieszkańców) na osiedlach w 2022 r. – wartość, poziom dostępności, ranga

Nazwa osiedla	Liczba dyskontów spożywczych na 1 tys.	Poziom dostępności	Ranga
Zawiszy Czarnego	1,43	duży	3
Króla Augusta	0,83	duży	3
Śródmieście	0,57	duży	3
Krakowska Płd.	0,56	duży	3
Mieszka I	0,51	duży	3
1000-lecia	0,49	średni	2
Kmity	0,48	średni	2
Załęże	0,38	średni	2
Staromieście	0,35	średni	2
Biała	0,34	średni	2
Kotuli	0,31	średni	2
Baranówka	0,3	średni	2
Drabinianka	0,28	średni	2
Zwięczyca	0,28	średni	2
Paderewskiego	0,27	średni	2
Piastów	0,25	mały	1
Nowe Miasto	0,24	mały	1
Dąbrowskiego	0,21	mały	1
Andersa	0,19	mały	1
Wilkowyja	0,15	mały	1
Grota Roweckiego	0,14	mały	1
Słocina	0,12	mały	1
Zalesie	0,12	mały	1
Budziwój	0,12	mały	1
Przybyszówka	0,11	mały	1
Pułaskiego	0	brak	0
Staroniwa	0	brak	0
Pobitno	0	brak	0
Miłocin	0	brak	0
Bzianka	0	brak	0
Matysówka	0	brak	0
Miłocin – św. Huberta	0	brak	0
Pogwizdów Nowy	0	brak	0

Źródło: opracowanie własne.

Kolejnym elementem przestrzeni miejskiej, który ma istotny wpływ na funkcjonalność w obszarze potrzeb zakupowych, są sklepy spożywcze. Sieć dyskontów spożywczych w Polsce jest silnie zróżnicowana zarówno pod względem wielkości podmiotów handlowych, jak również ich asortymentu i form sprzedaży. Najbardziej rozpowszechnionymi w Polsce dyskontami spożywczymi są sklepy Biedronka i Lidl. Dyskonty spożywcze, do których mieszkańcy mogą dotrzeć pieszo w ciągu kilku minut od miejsca zamieszkania, jeszcze silniej niż sklepy typu *convenience* wpływają na atrakcyjność osiedli. Dostępność do lokali usługowo-handlowych (użytkowych) powinna być uwzględniana na etapie planowania osiedli mieszkaniowych, aby uniknąć sytuacji, w których wprowadzenie funkcji gospodarczych na późniejszym etapie rozwoju osiedla nie będzie możliwe bądź będzie uciążliwe dla mieszkańców⁴².

W ocenie dostępności dyskontów spożywczych na rzeszowskich osiedlach uwzględniono sklepy rozpoznawalne w całej Polsce, tj. Biedronkę, Lidl i Aldi, a także popularne w Rzeszowie sklepy Frac oraz Delikatesy Centrum. Największą dostępnością charakteryzują się osiedla położone głównie w centralnej części miasta – Zawiszy Czarnego, Króla Augusta, Śródmieście, Krakowska Południe i Mieszka I. W granicach 8 osiedli nie znajduje się żaden sklep tego typu (tabela 2).

Tabela 3. Liczba sklepów typu *convenience* (na 1000 mieszkańców) na osiedlach w 2022 r. – wartość, poziom dostępności, ranga

Nazwa osiedla	Liczba sklepów typu <i>convenience</i> na 1 tys.	Poziom dostępności	Ranga
1	2	3	4
Śródmieście	2,28	duży	3
Pułaskiego	0,91	średni	2
Zawiszy Czarnego	0,86	średni	2
Mieszka I	0,61	średni	2
Drabinianka	0,55	średni	2
Pobitno	0,51	średni	2
1000-lecia	0,49	mały	1
Grota Roweckiego	0,43	mały	1
Załęże	0,38	mały	1
Staromieście	0,35	mały	1
Kmity	0,32	mały	1
Nowe Miasto	0,32	mały	1
Krakowska Płd.	0,28	mały	1
Paderewskiego	0,27	mały	1
Ślęcina	0,23	mały	1
Dąbrowskiego	0,21	mały	1

⁴² Por. *Ulice handlowe w warszawskich osiedlach mieszkaniowych III kw. 2022. Handel, usługi i gastronomia*, Colliers Poland, Warszawa 2022, <https://docs.colliers.pl> (31.07.2024).

1	2	3	4
Króla Augusta	0,21	mały	1
Wilkowyja	0,15	mały	1
Zalesie	0,12	mały	1
Przybyszówka	0,11	mały	1
Andersa	0,1	mały	1
Baranówka	0,1	mały	1
Piastów	0	brak	0
Staroniwa	0	brak	0
Kotuli	0	brak	0
Budziwój	0	brak	0
Zwiężczyca	0	brak	0
Biała	0	brak	0
Miłocin	0	brak	0
Bzianka	0	brak	0
Matysówka	0	brak	0
Miłocin – św. Huberta	0	brak	0
Pogwizdów Nowy	0	brak	0

Źródło: opracowanie własne.

Innym przykładem punktów użyteczności są sklepy typu convenience, wśród których najpopularniejsza w Polsce jest Żabka. Sieć sklepów Żabka liczy około 8,5 tys. podmiotów (stan na koniec 2023 r.)⁴³. Atrakcyjność sieci wynika z jej dostępności (lokalizacja, godziny otwarcia), a także dostosowywania form sprzedaży i oferty do oczekiwań i potrzeb klientów⁴⁴.

W przypadku sklepów typu Żabka największa koncentracja widoczna jest w centrum Rzeszowa, głównie na osiedlu Śródmieście, co wynika ze szczególnych funkcji tej części miasta. Sklepy tego typu są lokalizowane również na nowych osiedlach, stając się istotnym elementem uzupełniającym, z reguły ograniczoną, bazę handlowo-usługową, oraz na osiedlach najbardziej zaludnionych. Stosunkowo dużo sklepów Żabka w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców zlokalizowanych jest na terenie osiedli: Pułaskiego, Zawiszy Czarnego, Mieszka I, Drabinianka oraz Pobitno. Sklepy tego typu nie funkcjonują na osiedlach Piastów, Staroniwa, Kotuli, Budziwój, Zwiężczyca, Biała, Bzianka, Miłocin, Miłocin – św. Huberta, Pogwizdów Nowy i Matysówka. Istotny wpływ na powstawanie sklepów tego rodzaju ma zabudowa tych osiedli oraz ograniczona dostępność odpowiednich lokali o funkcjach handlowych (tabela 3).

⁴³ Żabka liczy już 8500 sklepów, 6.12.2023, Żabka, <https://www.zabka.pl> (31.07.2024).

⁴⁴ Żabka idzie jak burza, otworzyła w rok ponad tysiąc nowych sklepów, 13.01.2024, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl> (31.07.2024); O. Wolf, Żabka to łakomy kąsek. W 2022 roku postawiła na inwestycje i nowe formaty, 19.01.2023, Portal Samorządowy, <https://www.portalspozywczy.pl> (31.07.2024).

Tabela 4. Liczba aptek (na 1000 mieszkańców) na osiedlach w 2022 r. – wartość, poziom dostępności, ranga

Nazwa osiedla	Liczba aptek na 1 tys.	Poziom dostępności	Ranga
Śródmieście	2,56	duży	3
Paderewskiego	1,34	duży	3
Pułaskiego	1,14	duży	3
Mieszka I	0,92	średni	2
Dąbrowskiego	0,62	średni	2
1000-lecia	0,62	średni	2
Grota Roweckiego	0,58	średni	2
Andersa	0,49	mały	1
Kmity	0,48	mały	1
Króla Augusta	0,41	mały	1
Nowe Miasto	0,4	mały	1
Biała	0,34	mały	1
Baranówka	0,3	mały	1
Zawiszy Czarnego	0,29	mały	1
Drabinianka	0,28	mały	1
Krakowska Płd.	0,28	mały	1
Budziwój	0,25	mały	1
Zalesie	0,23	mały	1
Kotuli	0,21	mały	1
Staromieście	0,18	mały	1
Wilkowyja	0,15	mały	1
Słocina	0,12	mały	1
Przybyszówka	0,11	mały	1
Piastów	0	brak	0
Staroniwa	0	brak	0
Pobitno	0	brak	0
Załęże	0	brak	0
Zwiężczyca	0	brak	0
Miłocin	0	brak	0
Bzianka	0	brak	0
Matysówka	0	brak	0
Miłocin – św. Huberta	0	brak	0
Pogwizdów Nowy	0	brak	0

Źródło: opracowanie własne.

Szczególne rodzaje punktów handlowych stanowią apteki. Z danych GUS wynika, że pomimo spadku liczby aptek w Polsce w ostatnich latach, ich dostępność na terenie województwa podkarpackiego przedsta-

wia się stosunkowo dobrze w porównaniu z innymi województwami⁴⁵. Rzeszów również wypada bardzo dobrze pod względem dostępności aptek. W 2022 roku na jedną aptekę w Rzeszowie przypadło 2434, a w 2023 roku – 2562 osób. Dla porównania średnia dla Polski w 2022 i 2023 roku wynosiła odpowiednio – 3240 i 3280 osób⁴⁶. Biorąc pod uwagę dostępność aptek na rzeszowskich osiedlach, należy stwierdzić, że większość z nich zlokalizowana jest w centrum miasta. Co piąta apteka w mieście działa na terenie osiedla Śródmieście (18 aptek, tj. 21,2%). Stosunkowo dużo aptek zlokalizowanych jest na terenie osiedli Mieszka I, Nowe Miasto, Pułaskiego i Paderewskiego. Jeżeli chodzi o dostępność do aptek w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców, to największymi wartościami tego wskaźnika charakteryzują się osiedla Śródmieście, Paderewskiego i Pułaskiego. Z kolei brak aptek występuje w granicach osiedli: Piastów, Staroniwa, Pobitno, a także terenach zlokalizowanych na obrzeżach miasta i nowo przyłączonych, tj. Zwiężczyca, Załęże, Bzianka, Miłocin, Matysówka, Miłocin – św. Huberta oraz Pogwizdów Nowy (tabela 4).

Tabela 5. Liczba miejsc użyteczności (na 1000 mieszkańców) na osiedlach w 2022 r. – wartość, ranga, suma rang

Nazwa osiedla	Liczba automatów paczkowych na 1 tys.	Ranga	Liczba dyskontów spożywczych na 1 tys.	Ranga	Liczba sklepów typu convenience na 1 tys.	Ranga	Liczba aptek na 1 tys.	Ranga	Suma rang
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Śródmieście	1,85	3	0,57	3	2,28	3	2,56	3	2
Mieszka I	1,02	3	0,51	3	0,61	2	0,92	2	0
Paderewskiego	2,14	3	0,27	2	0,27	1	1,34	3	9
Zawiszy Czarnego	2,86	3	1,43	3	0,86	2	0,29	1	9
1000-lecia	1,11	3	0,49	2	0,49	1	0,62	2	8
Króla Augusta	1,24	3	0,83	3	0,21	1	0,41	1	8
Pułaskiego	1,14	3	0	0	0,91	2	1,14	3	8
Drabinianka	0,83	2	0,28	2	0,55	2	0,28	1	7
Krakowska Płd.	0,83	2	0,56	3	0,28	1	0,28	1	7
Baranówka	0,6	2	0,3	2	0,1	1	0,3	1	6
Dąbrowskiego	0,62	2	0,21	1	0,21	1	0,62	2	6
Staromieście	0,53	2	0,35	2	0,35	1	0,18	1	6

⁴⁵ *Apteki i punkty apteczne w 2023 r.*, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2024, <https://stat.gov.pl> (31.07.2024).

⁴⁶ *Apteki i punkty apteczne*, Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/> (31.07.2024).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Biała	0,67	2	0,34	2	0	0	0,34	1	5
Grota Roweckiego	0,43	1	0,14	1	0,43	1	0,58	2	5
Kmity	0,48	1	0,48	2	0,32	1	0,48	1	5
Kotuli	0,52	2	0,31	2	0	0	0,21	1	5
Nowe Miasto	0,64	2	0,24	1	0,32	1	0,4	1	5
Przybyszówka	0,56	2	0,11	1	0,11	1	0,11	1	5
Słocina	0,59	2	0,12	1	0,23	1	0,12	1	5
Zalesie	0,58	2	0,12	1	0,12	1	0,23	1	5
Załęże	0,76	2	0,38	2	0,38	1	0	0	5
Andersa	0,39	1	0,19	1	0,1	1	0,49	1	4
Pobitno	0,51	2	0	0	0,51	2	0	0	4
Wilkowyja	0,15	1	0,15	1	0,15	1	0,15	1	4
Zwiężczyca	0,85	2	0,28	2	0	0	0	0	4
Budziwój	0,37	1	0,12	1	0	0	0,25	1	3
Miłocin – św. Huberta	1,28	3	0	0	0	0	0	0	3
Piastów	0,25	1	0,25	1	0	0	0	0	2
Matysówka	0,55	2	0	0	0	0	0	0	2
Pogwizdów Nowy	0,7	2	0	0	0	0	0	0	2
Staroniwa	0,26	1	0	0	0	0	0	0	1
Bzianka	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Miłocin	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę dostępność wszystkich czterech miejsc użyteczności w obszarze potrzeb zakupowych mieszkańców, osiedla w Rzeszowie są pod tym względem bardzo zróżnicowane (tabela 5). Suma rang częściowych jest najwyższa dla osiedli: Śródmieście, Mieszka I, Paderewskiego, Zawiszy Czarnego, 1000-lecia, Króla Augusta oraz Pułaskiego. Są to obszary położone w centrum miasta lub w jego najbliższym sąsiedztwie. Na terenie miasta są również osiedla, na których nie ma żadnych z omawianych obiektów (Bzianka i Miłocin) lub występują one tylko w pojedynczych kategoriach (Staroniwa, Pogwizdów Nowy, Matysówka, Miłocin – św. Huberta). Prawie wszystkie z tych osiedli (oprócz osiedla Staroniwa) są terenami przyłączonymi do Rzeszowa po 2010 roku.

Zakończenie

Dostęp do podmiotów usługowych i handlowych, zwłaszcza pozwalających zrealizować podstawowe potrzeby, jest istotnym elementem funkcjonalności miasta. Rzeszowskie osiedla są pod tym względem znacznie zróżnicowane. W dużej mierze jest to wynikiem położenia

względem centrum miasta i głównych arterii komunikacyjnych oraz procesów przyłączaniem nowych terenów. Wprawdzie poszerzanie granic miasta determinowało rozłożoną w czasie sukcesję funkcjonalną oraz wypełnianie luki infrastrukturalnej, tym samym poprawę funkcjonalności osiedli, jednakże obszary te są ciągle słabo wyposażone, m.in. w miejsca użyteczności związane z potrzebami zakupowymi mieszkańców⁴⁷. Wynika to zarówno z inwestycji publicznych, których zakres i specyfika nie nadążają za potrzebami nowo przyłączonych terenów i powiększającego się miasta, ale także niskiej aktywności gospodarczej zarówno mieszkańców, jak i inwestorów. Władze miasta mają ograniczone możliwości oddziaływania na sektor prywatny i kształtowania sieci punktów usługowo-handlowych. Niemniej istotnym elementem działalności gospodarczej na terenie osiedli jest dostępność terenów i lokali, w których możliwe jest realizowanie funkcji handlowo-usługowych. Nowo przyłączane osiedla charakteryzują się mniejszym udziałem gruntów zabudowanych i zurbanizowanych, rozproszoną zabudową jednorodzinną oraz mniejszym wyposażeniem w funkcje miejskie w porównaniu z innymi częściami miasta. Osiedla zlokalizowane w centrum miasta mają wyższą funkcjonalność, również ze względu na sąsiedztwo licznych obszarów zabudowy wielorodzinnej, centrów handlowo-usługowych oraz obszarów gospodarczych.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż analiza funkcjonalności miasta w podziale na osiedla ma swoje mocne i słabe strony. Dzięki takiemu podejściu można o wiele lepiej zidentyfikować poziom dostępności miejsc użyteczności dla mieszkańców poszczególnych części miasta oraz wypracować rekomendacje dla poszczególnych inwestycji miejskich. Dużym ograniczeniem jest jednak konieczność ścisłego uwzględniania granic osiedli, co w niektórych przypadkach może zniekształcać faktyczny obraz ich funkcjonalności, gdyż konkretne miejsce (paczkomat, sklep, apteka) mogą znajdować się „po drugiej stronie ulicy”, a ta położona jest w granicach innego osiedla. Dlatego też warto kontynuować podjęte w niniejszym opracowaniu badania, rozszerzyć je o dokładną analizę przestrzenną np. na podstawie badań terenowych lub analizy map, a także przeprowadzić badania sondażowe z mieszkańcami w celu ustalenia ich subiektywnej oceny funkcjonalności danych osiedli w Rzeszowie.

Bibliografia

Apteki i punkty apteczne, Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl> (31.07.2024).
Automaty paczkowe. Rozwój, Innowacje, Przyszłość, Colliers Poland, Warszawa 2024, <https://docs.colliers.pl> (25.07.2024).

⁴⁷ Por. A. Harańczyk, *op.cit.*, s. 37.

- Chmielewska B., Zegar J.S., *Podstawowe determinanty jakości życia mieszkańców wsi i miast po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, „Studia Obszarów Wiejskich”, 2018, t. 52, <https://doi.org/10.7163/SOW.52.2>.
- Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji dla miasta Rzeszowa*, Urząd Miasta Rzeszowa, <https://erzeszow.pl> (31.07.2024).
- Dobrowolska E., Kopczewska K., *Mapping urban well-being with Quality Of Life Index (QOLI) at the fine-scale of grid data*, “Scientific Reports”, 2024, no. 14, <https://doi.org/10.1038/s41598-024-60241-0>.
- Duda M., *Problemy metodologiczne w badaniach nad jakością życia*, „Edukacja – Technika – Informatyka”, 2017, nr 3, DOI: 10.15584/eti.2017.3.1.
- Ellđer E., Haugen K., Vilhelmsen B., *When local access matters: A detailed analysis of place, neighbourhood amenities and travel choice*, “Urban Studies”, 2022, nr 1, <https://doi.org/10.1177/0042098020951001>.
- Grauer P. [i in.], *Na rozdrożu. Wyzwania i priorytety sieci spożywczych w Polsce*, Warszawa 2015.
- Hajduga P., Rogowska M., *Quality of Life in the Polish Urban Centres. An Attempt to Evaluate Large Cities*, “Baltic Journal of Economic Studies”, 2020, vol. 6, no. 4. DOI:10.30525/2256-0742/2020-6-4-17-27.
- Harańczyk A., *Przestrzenne aspekty funkcji i zagospodarowanie miasta*, [w:] *Funkcjonalne miasto w teorii i praktyce na przykładzie Krakowa i Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, red. T. Kudłacz, M. Musiał-Malago, Kraków 2018.
- Jak należy rozumieć i definiować sąsiedztwo?*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Warszawa 2010, <https://partycypacjaobywatelska.pl> (28.07.2024).
- Jak rosło nasze miasto*, Serwis Informacyjny Urzędu Miasta Rzeszowa, <https://www.erzeszow.pl> (26.07.2024).
- Jopek D., *Czynniki kształtujące przestrzenną formę miasta*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2018, nr 42.
- Kotarski H., *Miasto szczęśliwe? O jakości życia mieszkańców – przypadek Rzeszowa*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa”, 2019, t. 10. DOI: 10.31261/GSS_SN.2019.10.06.
- Kucharska B., *Bliskość sklepów wygodnego zakupu wobec klienta*, „Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2016, nr 302.
- Kudłacz T., *Funkcjonalność miasta – istota problemu w świetle wybranych właściwości oraz zbliżonych znaczeniowo pojęć* [w:] *Funkcjonalne miasto w teorii i praktyce na przykładzie Krakowa i Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, red. T. Kudłacz, M. Musiał-Malago, Kraków 2018.
- Lis A., *Struktura przestrzenna i społeczna terenów rekreacyjnych w osiedlach mieszkaniowych Wrocławia z lat 70.–80. ubiegłego stulecia*, Wrocław 2011.
- Madaj M., *Jednostki pomocnicze i ich rola w miastach na prawach powiatu na przykładzie Wrocławia*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2021, nr 2. DOI: 10.7366/1509499528406.
- Öner Ö., *Retail City: The Relationship between Place Attractiveness and Accessibility to Shops*, “Spatial Economic Analysis”, 2017, nr 1, <https://doi.org/10.1080/17421772.2017.1265663>.
- Ostenbach L.H. [i in.], *Exploring food shopping behaviours in 20-minute neighbourhoods: a cross-sectional analysis of Project PLAN*, “Cities & Health”, 2024. DOI:10.1080/23748834.2023.2297333.
- Pilarczyk B., *Kształtowanie sieci usługowej w nowym osiedlu mieszkaniowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1986, R. XLVIII, z. 2.
- Piróg K., *Badanie jakości życia w mieście. Doświadczenia i postulaty badawcze*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica”, 2018, nr 64, <https://doi.org/10.18778/0208-600X.64.06>.

- Psyllidis A. [i in.], *Points of Interest (POI): a commentary on the state of the art, challenges, and prospects for the future*, "Computational Urban Science", 2022, nr 1, art. 20, <https://doi.org/10.1007/s43762-022-00047-w>.
- Rzeszów w liczbach, Serwis Informacyjny Urzędu Miasta Rzeszowa, <https://www.erzeszow.pl> (26.07.2024).
- Smith T., Nelischer M., Perkins N., *Quality of an urban community: a framework for understanding the relationship between quality and physical form*, "Landscape and Urban Planning", 1997, nr 39, [https://doi.org/10.1016/S0169-2046\(97\)00055-8](https://doi.org/10.1016/S0169-2046(97)00055-8).
- Sobala-Gwosdz A. [i in.], *Hierarchia funkcjonalna miast w Polsce i jej przemiany w latach 1990–2020*, Kraków–Warszawa 2024.
- Stępniać F., *Handel w miastach i osiedlach*, „Notatki Płockie. Kwartalnik Towarzystwa Naukowego Płockiego”, 1968, vol. 13, nr 2.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Rzeszowa na lata 2023–2030*, Rzeszów 2022, <https://www.erzeszow.pl> (14.10.2024).
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Rzeszowa*, Rzeszów 2023, Biuro Rozwoju Miasta Rzeszowa, <https://brmr.erzeszow.pl> (14.10.2024).
- Ulice handlowe w warszawskich osiedlach mieszkaniowych III kw. 2022. Handel, usługi i gastronomia*, Colliers Poland, Warszawa 2022, <https://docs.colliers.pl> (31.07.2024).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 2024, poz. 609).
- Węziak-Białowolska D., *Quality of life in cities – Empirical evidence in comparative European perspective*, "Cities", 2016, nr 58, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.05.016>.
- Wiewióra P., *Kontrowersje wokół poszerzenia granic Rzeszowa i Sanoka. Podzielone zdania w sprawie ekspansji* (28 lipca 2021), Portal Samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl> (26.07.2024).
- Witek J., *Jakość życia jako punkt odniesienia do kształtowania koncepcji rozwoju miasta*, „Handel Wewnętrzny”, 2016, nr 5.
- Żabka idzie jak burza, otworzyła w rok ponad tysiąc nowych sklepów*, 13.01.2024, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl> (31.07.2024).
- Żabka liczy już 8500 sklepów*, 06.12.2023, Żabka, <https://www.zabka.pl> (31.07.2024).

The functionality of urban neighborhoods. Points of interest (POIs) concerning the shopping needs of Rzeszów residents

Abstract

The article discusses selected factors of urban neighborhood functionality, with a particular emphasis on the shopping needs of the residents of Rzeszów. The chosen indicators determine the usability of urban settlements and, in turn, impact the quality of life in the city. The research aimed to identify the functionality level of urban settlements in Rzeszów, considering the local community's daily shopping activity. Using data related to four types of points of interest (POIs), indicators and rankings were determined to allow a comparison of 33 Rzeszów neighborhoods. The study reveals that the most functional neighborhoods for the selected POIs are in the city center. Conversely, the least functional neighborhoods are the new settlements, which were incorporated into the city relatively recently and still need to develop urban functions.

Keywords: cities, quality of life, urban functionality, neighborhoods

Bogusław Kotarba***RAPORT I DEBATA O STANIE GMINY
JAKO NARZĘDZIE
ROZLICZALNOŚCI WŁADZ LOKALNYCH¹****Streszczenie**

W artykule podjęto problematykę rozliczalności władz samorządowych. Na tle założeń teoretycznych odwołujących się do rozliczalności władz publicznych sprawdzono, czy wprowadzony w 2018 r. w polskim ustawodawstwie mechanizm – na który składa się sporządzenie raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego, debata nad nim oraz udzielenie bądź nieudzielenie organowi wykonawczemu wotum zaufania – wypełnia warunki rozliczalności. Przeprowadzona analiza pozwoliła potwierdzić przyjętą tezę, że pod względem normatywnym przyjęte rozwiązanie czyni zadość teoretycznym ustaleniom.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, władze lokalne, kontrola, rozliczalność, wotum zaufania

Wstęp

Każda aktywność człowieka, zarówno indywidualna, jak i zbiorowa, podlega kontroli, którą w sposób najbardziej ogólny można zdefiniować jako porównanie stanu faktycznego ze stanem oczekiwanym². Kontrola jest szczególnie ważna w sferze publicznej, w której podstawową rolę odgrywa państwo, będące strukturą organizacyjną społeczeństwa, dysponujące suwerenną władzą (organami) i aparatem administracyjnym (instytucjami). Zadaniem państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa oraz warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego, co jednocześnie powinno przyjąć zaspokajaniu aspiracji indywidualnych.

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: boguslaw.kotarba@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4466-762X.

¹ Artykuł powstał w ramach projektu badawczego nr 2022/45/B/HS5/00084 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 418; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 13.

Współczesne państwa demokratyczne biorą na siebie odpowiedzialność za realizację wielu zadań publicznych. Części z nich nie są w stanie wykonywać bezpośrednio i/lub efektywnie, stąd też przekazują je na niższe poziomy struktury terytorialnej – jednostkom samorządu terytorialnego (JST), zgodnie z zasadą pomocniczości i ideą decentralizacji. Na poziomie samorządowym niektóre ogólne zasady sprawowania władzy i realizacji zadań publicznych nabierają specyficznych cech, wynikających zarówno z przyczyn ustrojowych, skali oraz rodzaju zaspokajanych potrzeb, jak i bardziej bezpośrednich relacji pomiędzy przedstawicielami władzy i aparatu administracyjnego a obywatelami. Konsekwencją tego jest konieczność stosowania adekwatnych form kontroli, by była ona skuteczna, tzn. wypełniała przypisane jej funkcje i przyczyniała się do działania organów i instytucji JST w sposób zgodny z prawem, a zarazem oczekiwany przez lokalną/regionalną społeczność.

Z perspektywy obywatela – członka wspólnoty samorządowej ważne jest, na ile przyjmowane regulacje prawne umożliwiają mu osobiste zaangażowanie w kontrolę funkcjonowania JST, z jej organami i jednostkami organizacyjnymi, a na ile musi zdać się na swoich przedstawicieli lub państwowe (publiczne) organy kontroli. Wydaje się przy tym, że instytucjonalizacja kontroli w samorządzie terytorialnym powinna służyć nie tylko kontroli fragmentarycznej (problemowej)³, odnoszącej się do wybranych obszarów. Powinna umożliwiać wieloaspektową, a nawet całościową kontrolę funkcjonowania jednostki terytorialnej, dokonywaną poprzez ocenę działalności jej organów. W warunkach polskich – przede wszystkim organów wykonawczych⁴. Tym samym czyniłaby z niej specyficzną formę kontroli, określaną mianem rozliczalności⁵.

W 2018 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę, której celem było m.in. „zwiększenie udziału obywateli w procesie [...] kontrolowania niektórych organów publicznych”⁶. Wśród przyjętych rozwiązań, w znacznej części dotyczących samorządu terytorialnego, znalazła

³ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2006, s. 9–10; B.R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009, s. 33.

⁴ Wynika to z silnej pozycji ustrojowej organów wykonawczych (zwłaszcza w gminach, w których organ wykonawczy pochodzi z bezpośredniego wyboru) oraz szerokich kompetencji, pozwalających na odgrywanie wiodącej roli w zarządzaniu JST. J. Regulski, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 116.

⁵ M. Bovens, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, „European Law Journal”, 2007, nr 4, s. 453–454.

⁶ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130) – dalej u.w.u.o.

się również nowa forma kontroli – debata nad raportem o stanie gminy, powiatu i województwa samorządowego (dalej *debata*). Celem artykułu jest sprawdzenie, czy wprowadzone rozwiązanie stanowi mechanizm rozliczalności lokalnych władz publicznych. Ramę teoretyczną analizy stanowi podejście rozliczalności. W badaniu wykorzystano metody *desk research*, instytucjonalno-prawną oraz porównawczą. Odwołano się do literatury przedmiotu oraz do regulacji prawnych, przede wszystkim ustawowych. Przyjęto tezę, że ustawowe przepisy czynią zadość teoretycznym założeniom rozliczalności i stanowią jej narzędzie.

Rozliczalność władz publicznych

W ogólnym ujęciu termin „rozliczalność” (ang. *accountability*) wywodzi się z kultury anglosaskiej i oznacza mechanizm odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi⁷. Jednak mechanizm ten ma swoje cechy, które – mimo wyraźnych związków i wzajemnego przenikania się – odróżniają go od odpowiedzialności w sensie prawnym (*responsibility*), czy też odpowiedzialności rozumianej jako reagowanie na potrzeby społeczne (*answerability*)⁸. Rozliczalność to relacja między aktorem – podmiotem publicznym wykonującym określone zadania, podejmującym działania a forum – zlecniodawcami/odbiorcami/adresatami tych działań. Przy czym aktor ma obowiązek wyjaśnienia i uzasadnienia swojego postępowania, a forum może zadawać pytania i oceniać aktora, łącznie z możliwością zastosowania wobec niego sankcji, gdy ocena ta nie jest pozytywna⁹.

Termin „rozliczalność” wykazuje związki z innym podobnym – „kontrolą”. W polskiej rzeczywistości, jak i w literaturze przedmiotu, bardziej popularne jest odwoływanie się właśnie do tej kategorii¹⁰. Nale-

⁷ Z. Machelski, *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy”, 2018, nr 1, s. 61. W szerokim znaczeniu rozliczalność jest kategorią bez wyraźnie oznaczonego zakresu, obejmuje „liczne bliskoznaczne zjawiska, takie jak przejrzystość, sprawność, demokratyczność, wydajność, responsywność, odpowiedzialność, otwartość na kontrolowanie czy spójność”. K. Kobielska, *Rozliczalność jako zasada dobrego rządzenia* [w:] *Dobre rządzenie w gminach małych. Empiryczny wymiar nowego paradygmatu rozwoju*, red. K. Kobielska, A. Lisowska, Bydgoszcz 2014, s. 134.

⁸ A. Pawłowska, *Rozliczalność administracji publicznej w społeczeństwie informacyjnym*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe”, 2010, nr 2.

⁹ M. Bovens, *op.cit.*, s. 450.

¹⁰ Zob. A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2004; J. Boć, *Kontrola prawna administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, wyd. 3,

ży jednak zwrócić uwagę, że co do zasady rozliczalność jest mechanizmem stosowanym *ex post*, w przeciwieństwie do kontroli, która może być prowadzona współbieżnie z realizacją działań podlegających kontroli. Ponadto, niezbędnym komponentem rozliczalności są możliwe sankcje, ujęte w skonkretyzowane procedury. W przypadku kontroli, nawet gdy pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie pewnych reguł ustalonych w przepisach prawnych jest możliwe, to odbywa się ono w „pozakontrolnej” procedurze. Sam fakt, że ludzie są odpowiedzialni za domniemane naruszenia prawa, nie czyni z samego prawa lub regulacji mechanizmu rozliczalności¹¹. Stąd też, jak zauważył M. Bovens, „rozliczalność jest formą kontroli, ale nie wszystkie formy kontroli są mechanizmem rozliczalności”¹².

Rozliczalność jako poczucie odpowiedzialności urzędników publicznych była obecna od początku kształtowania się i późniejszego rozwoju ustroju demokratycznego. Miała jednak charakter normatywny i słabo przekładała się na praktykę polityczną. To początkowe rozumienie rozliczalności jako jednego z aspektów odpowiedzialności uległo zmianie z chwilą pojawienia się Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) i rozszerzenia o prywatne kręgu podmiotów świadczących usługi publiczne. Potrzeba uzgodnień, kto i za co odpowiada, spowodowała definiowanie rozliczalności w kontekście relacji między podmiotami publicznymi a społeczeństwem. Mechanizm rozliczalności sprzyjał zapewnieniu przejrzystości i skuteczności zaspokajania zbiorowych potrzeb¹³. Nie oznacza to jednak, że rozliczalność została sprowadzona do mechanizmu znajdującego zastosowanie wyłącznie w obszarze usług/polityk publicznych. Rozliczalność jest warunkiem i jedną z ważnych zasad ustroju demokratycznego. Pozwala obywatelom uzyskać informacje, które są niezbędne, by ocenić działania rządzących, oraz umożliwia pociągnięcie ich do odpowiedzialności w procesie wyborczym¹⁴. Z perspektywy kluczowego w demokracji podziału władzy, sprzyja przeciwstawianiu się coraz bardziej powszechnym tendencjom koncentracji władzy i naduży-

Warszawa 2012; P. Walczak, *Rodzaje i kryteria kontroli* [w:] *Działalność kontrolna rady gminy i komisji*, red. Z. Majewski, Warszawa 2005; D. Wacinkiewicz, *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007; B.R. Kuc, *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009.

¹¹ R. Mulgan, *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, London 2003, s. 18 i n.

¹² M. Bovens, *op.cit.*, s. 454.

¹³ A. Pawłowska, *The political and public accountability of local authorities*, maszynopis, Rzeszów 2021.

¹⁴ M. Bovens, T. Schillemans, P.T. Hart, *Does Public Accountability Work? An Assessment Tool*, „Public Administration”, 2008, nr 1, s. 231.

waniu uprawnień przez władzę wykonawczą¹⁵. Rozliczalność jest więc ważnym komponentem jakości demokracji¹⁶.

Mnogosc aktorów, których należałoby rozliczać za ich działalność publiczną, w tym polityczną, forów, na których i przed którymi to rozliczenie powinno nastąpić, złożoność wzajemnych relacji, jak również różnorodność instrumentów/mechanizmów rozliczania aktorów spowodowały konieczność uporządkowania systemów rozliczalności. Klasycznym ujęciem jest propozycja B.S. Romzek i M.J. Dubnicka, którzy stosując kryteria źródła kontroli (wewnętrzna lub zewnętrzna) oraz stopnia (siły) kontroli nad działaniami aktorów (wysoki lub niski), wyróżnili cztery systemy rozliczalności: 1) biurokratyczny (rozliczalność wewnętrzna, z wysokim stopniem kontroli) – oparty na hierarchii; priorytety organizacji ustalane są przez najwyższych urzędników, przed którymi odpowiadają podlegli im urzędnicy – wykonawcy. Relacja jest zorganizowana i usankcjonowana, a konieczność wykonywania poleceń nie jest kwestionowana; 2) prawny (rozliczalność zewnętrzna z wysokim stopniem kontroli), będąca relacją między podmiotem spoza organizacji, który może nakładać sankcje, a członkami tej organizacji; 3) zawodowy (rozliczalność wewnętrzna z niskim stopniem kontroli) – charakteryzuje się oddaniem kontroli nad działaniami organizacji ekspertom – pracownikom posiadającym specjalistyczną wiedzę. Kluczem rozliczalności zawodowej jest zaufanie do wiedzy fachowej w ramach agencji; 4) polityczny (rozliczalność zewnętrzna z niskim stopniem kontroli) – charakteryzuje go responsywność wybranych przez ogół społeczeństwa urzędników, którzy reagują na społeczne oczekiwania¹⁷.

Katalog Romzek i Dubnicka został wzbogacony o kolejne propozycje¹⁸, z których w sferze publicznej szczególnie miejsce zajmują rozliczalność społeczna i publiczna. Te dwa typy rozliczalności przenikają się w pewien sposób. Niektórzy autorzy wręcz rezygnują z ich rozróżniania¹⁹, jednak wydaje się, że na gruncie nauk o polityce wskazanie dysfunkcji jest uzasadnione. Rozliczalność społeczna definiowana jest jako

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Szerzej: A.M. Sroka, *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2014, s. 34 i n.

¹⁷ B.S. Romzek, M.J. Dubnick, *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, "Public Administration Review", 1987, nr 3, s. 228–229.

¹⁸ Rozliczalność społeczna, publiczna, korporacyjna, hierarchiczna, zbiorowa (kolektywna), indywidualna (osobista). M. Bovens, *op.cit.*; A. Sinclair, *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses*, "Accounting, Organizations and Society", 1995, nr 2/3; J. Steffek, *Public Accountability and the Public Sphere of International Governance*, "Ethics & International Affairs", 2010, nr 1.

¹⁹ Zob. K. Kobielska, *op.cit.*, s. 135–136.

relacja między instytucjami publicznymi a klientami, obywatelami, a zwłaszcza organizacjami społecznymi, grupami interesariuszy. Przy czym należy zauważyć, że tego typu rozliczalność opiera się bardziej na poczuwaniu się „rozliczanych” do zdania sprawy ze swojej działalności i uzasadnienia swojego postępowania, niż na obowiązku poddania się ocenie. Ponadto forum (interesariusze) często nie dysponują faktycznymi możliwościami osądzania i nakładania sankcji²⁰. W przypadku rozliczalności publicznej, która jest rozumiana jako bardziej nieformalna, ale jednak bezpośrednia odpowiedzialność, występują różnorakie mechanizmy, z których najważniejszym jest odpowiedzialność przed opinią publiczną (społeczeństwem) w wyborach lub w innej przewidzianej prawem procedurze, mogącej zakończyć się odwołaniem aktora²¹.

Rozliczalność publiczna i polityczna stanowią część tego samego procesu i są komplementarne²². Cechą odróżniającą jest typ forum, które dokonuje oceny. W przypadku rozliczalności politycznej są to przede wszystkim organy przedstawicielskie. Rozróżnianie rozliczalności politycznej, społecznej i publicznej może się wydawać zbyt komplikowaniem materii. Wydaje się, że można by się z tym zarzutem zgodzić w przypadku używania pojęcia rozliczalności w szerokim znaczeniu, jako pojęcia oceniającego. Natomiast gdy chcemy zastosować je jako pojęcie analityczne²³, rozróżnienie takie jest pomocne, a nawet niezbędne. Wynika to z konieczności stosowania adekwatnych kryteriów i wskaźników. Takie rozróżnienie nabiera na przykład szczególnego znaczenia w analizie rozliczalności władz publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. Wynika ono z podwójnej roli, jaką odgrywają członkowie organów przedstawicielskich, odpowiednio rad gmin i powiatów oraz sejmików województw samorządowych. Rozliczając organ wykonawczy z jego działalności, stanowią forum (rozliczalność polityczna), jednak sami są też rozliczani przez lokalną/regionalną społeczność, przede wszystkim w wyborach, i wówczas występują w roli aktora (rozliczalność publiczna). Jako „zwykli” mieszkańcy uczestniczą również w procesach rozliczalności społecznej. W każdym przypadku konceptualizacja i operacjonalizacja badań będzie wyglądała odmiennie.

Mimo pewnych różnic w definiowaniu rozliczalności, jak również występowania jej różnych typów, istnieją pewne wspólne dla wszystkich ujęć cechy rozliczalności, zwłaszcza w odniesieniu do rozliczalności politycznej i publicznej, które można uznać za konstytutywne. Dobrze

²⁰ M. Bovens, *op.cit.*, s. 457.

²¹ A. Sinclair, *op.cit.*, s. 225–226.

²² *Ibidem*.

²³ M. Bovens, *op.cit.*, s. 450.

ujął je M. Bovens, który zwrócił uwagę na następujące: 1) aktor musi być **zobowiązany do informowania forum** o swoich działaniach i do ich uzasadnienia; 2) forum musi mieć możliwość wysłuchania aktora, zadania mu pytań i ewentualnego zakwestionowania jakości i odpowiedniości przedłożonych przez niego informacji; 3) istnieją warunki, by forum dokonało osądu działań/postępowania aktora i mogło nałożyć na niego sankcje w sytuacji, gdy wyda negatywną ocenę²⁴. Spełnienie tych warunków wymaga instytucjonalizacji mechanizmu rozliczalności i stworzenia narzędzia – prawnie usankcjonowanych procedur, które umożliwią praktyczną realizację idei rozliczalności. W państwach demokratycznych istnieją takie procedury, zwłaszcza gdy chodzi o rozliczalność polityczną i publiczną, przy czym w tym drugim przypadku dotyczy to przede wszystkim systemów wyborczych, umożliwiających alternację władzy i możliwość zastosowania przez obywateli sankcji wobec rządzących, którzy nie spełnili oczekiwań. Możliwa jest również instytucjonalizacja rozliczalności w innych obszarach życia publicznego. Przykładem jest polska, unikatowa na skalę europejską ustawowa regulacja, wprowadzająca narzędzie rozliczalności władz publicznych do systemu samorządu terytorialnego.

Raport i debata o stanie jednostki samorządu terytorialnego – ujęcie normatywne w perspektywie teoretycznych założeń rozliczalności

Przyjmując ustawę o zwiększeniu udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, wprowadzono do systemu samorządowego debatę nad raportem o stanie gminy, powiatu i województwa, jako nową formę kontroli władz lokalnych i regionalnych. Wprawdzie w samej ustawie, jak i w jej uzasadnieniu²⁵ nie pojawia się termin „rozliczalność”, jednak wydaje się, że ustalona przepisami ustawy procedura spełnia wspomniane trzy konstytutywne cechy rozliczalności – nakłada obowiązek przedstawienia informacji z działalności władz publicznych, obliuguje do odbycia debaty nad tą działalnością z udziałem forum oraz przewiduje możliwość zastosowania sankcji.

Jedno z podejść teoretycznych, które można wykorzystać w operacjonalizacji badania rozliczalności, uwzględniające odniesienie się do jej najważniejszych cech, przedstawili G.J. Brandsma i T. Schillemans. Posłużyli się „kostką rozliczalności” (*accountability cube*), odzwiercie-

²⁴ *Ibidem*, s. 451.

²⁵ Druk nr 2001, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji.

dlającą trójwymiarową przestrzeń, której osie, stanowiące *continuum*, odwzorowują: informacje (od skąpych do wyczerpujących), debatę/dyskusję (od nieintensywnej do intensywnej) oraz konsekwencje/sankcje (od niewiele do wielu)²⁶. Dalsza część analizy, jak już to sygnalizowano we Wstępie, będzie prowadzona z zastosowaniem tego podejścia.

Debata nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego jest sekwencją działań, które muszą podjąć regionalne i lokalne władze samorządowe. Mimo pewnych różnic ustrojowych pomiędzy poszczególnymi typami jednostek samorządowych, składowe i przebieg procedury są takie same. Różnice pojawiają się w kwestiach szczegółowych i wynikają z czynników obiektywnych.

Raport o stanie gminy, powiatu, województwa

W każdej JST organ wykonawczy co roku do 31 maja przedstawia organowi stanowiącemu raport o stanie jednostki, obejmujący podsumowanie działalności odpowiednio wójta²⁷, zarządu powiatu czy zarządu województwa. Ustawodawca nie określił szczegółowych wymagań dotyczących raportu, pozostawiając taką możliwość organom stanowiącym, niemniej w przepisach ustawowych zaznaczono, że powinien on objąć w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego i budżetu obywatelskiego²⁸. Odnosząc przyjęte rozwiązania do teoretycznych założeń rozliczalności, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Pierwszą z nich jest niewielka ingerencja ustawodawcy w zakres przedmiotowy raportu. Można uznać to za zaletę, zwłaszcza w kontekście poszanowania samodzielności JST i nieingerowania w obszary, w których społeczności lokalne/regionalne potrafią same podjąć odpowiednie rozstrzygnięcia (zostało to wręcz podkreślone w przepisach ustawowych, które wprost wskazują, że organ stanowiący może przyjąć w drodze uchwały szczegółowe wymogi dotyczące raportu). Ponieważ w procesie rozliczalności ważna jest jakość informacji, jak również możliwość wskazania przez forum, czego powinny one dotyczyć²⁹, zasadne

²⁶ G.J. Brandsma, T. Schillemans, *The Accountability Cube: Measuring Accountability* "Journal of Public Administration Research and Theory", 2013, nr 4, s. 961.

²⁷ Ilekroć w tekście przywołane jest pojęcie „wójt”, obejmuje ono również burmistrza i prezydenta miasta.

²⁸ Artykuł 28aa ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020, poz. 713); u.s.g.; art. 30a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020, poz. 920) – dalej u.s.p.; art. 34a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2020, poz. 1668) – dalej u.s.w.

²⁹ M. Bovens, *op.cit.*, s. 452.

jest pytanie, jak niepodjęcie uchwały w sprawie szczegółowych wymogów może wpłynąć na jakość procesu rozliczalności. Wydaje się, że możliwe są dwie sytuacje. Dowolność pozostawiona organowi wykonawczemu, z jednej strony, może spowodować reglamentowanie informacji, a nawet manipulowanie nimi, by przedstawić stan JST w jak najkorzystniejszym świetle. W takiej sytuacji zaniechanie organu stanowiącego utrudni rzetelną ocenę działalności organu wykonawczego, a sama procedura może zostać sprowadzona do formalnego wypełnienia obowiązku, pewnego rytuału, z którego niewiele wynika dla lokalnej społeczności. Z drugiej strony, brak szczegółowej regulacji nie wyklucza przygotowania przez organ wykonawczy raportu w pełni odzwierciedlającego stan JST. Motywacją może być wewnętrzne przekonanie i poczucie moralnego obowiązku rzetelnego zdania sprawy ze swojej działalności. Wydaje się jednak, że naturalna skłonność człowieka do przedstawiania się w korzystnym świetle, w połączeniu z koniecznością poddania się wyborczej weryfikacji może to wewnętrzne przekonanie skutecznie osłabiać³⁰.

Odrębnym problemem jest jakość uchwały organu stanowiącego, gdy zdecydowano się określić wymogi odnośnie do raportu. Niekorzystne mogą być zbyt szczegółowe ustalenia oraz takie, które sprowadzają się do powielenia przepisów ustawowych, z ewentualnym hasłowym ich doprecyzowaniem. W pierwszym przypadku może powstać zbyt obszerny dokument³¹. Nadmiar danych i informacji może zaciemniać ogólny obraz jednostki, a jednocześnie utrudniać percepcję i zniechęcać, zwłaszcza mieszkańców niezaangażowanych w działalność samorządową, nieposiadających zaawansowanych kompetencji i dysponujących ograniczoną ilością czasu. Z kolei hasłowe wskazówki, przy złej woli organu wykonawczego, mogą ułatwiać powierzchowne potraktowanie wskazanych problemów, które do raportu niewiele wnoszą. Jednocześnie trudno jest zarzucić wójtowi czy zarządowi powiatu lub województwa niewykonanie uchwały, skoro w raporcie odniesienie do wskazanego problemu jest³².

Kolejnym problemem, który może się pojawić w ocenie raportu, jest to, czy powinna się w nim znaleźć informacja o działalności organu stanowiącego. Sprawa jest o tyle skomplikowana, że ustawodawca tak sformułował przepisy, że nie wynika z nich jednoznacznie, czy ta kwestia powinna być częścią raportu, czy też nie. W regulacjach dotyczących raportu jest wprawdzie mowa o **podsumowaniu działalności organu**

³⁰ Por. B. Kotarba, *Instytucja absolutorium w polskim samorządzie terytorialnym. Regulacje prawne a praktyka*, „Chorzowskie Studia Polityczne”, 2017, nr 3, s. 205–206.

³¹ Zdarza się, że raporty liczą ponad 500 stron. D. Sześciło, B. Wilk. *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, Warszawa 2020, s. 7.

³² B. Wilk, *Raport o stanie JST*, Warszawa 2020, s. 16.

wykonawczego w roku poprzednim³³, ale już przepisy odnoszące się do debaty mówią o debacie nad raportem **o stanie jednostki samorządu terytorialnego**³⁴. Literalna interpretacja przepisów nie pozostawia wątpliwości, że raport ma dotyczyć działalności organu wykonawczego. Jednak trudno wyobrazić sobie **debatę o stanie JST** z pominięciem organu stanowiącego. Mimo dominującej pozycji organów wykonawczych w systemie władz lokalnych (faktycznej, a nie formalnej), nie można ignorować wpływu organów stanowiących na to, co dzieje się w JST. Na przykład w przypadku gminy można sobie wyobrazić sytuację konfliktu pomiędzy bezpośrednio wybieranym wójtem i radą gminy, która nie może go odwołać, ale może kontestować poczynania wójta i utrudniać mu działanie. W efekcie konflikt może negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie JST i jej stan. Czy w takim przypadku w raporcie nie należy wskazać okoliczności, które to spowodowały? Choćby taka ewentualność stawia pod znakiem zapytania słuszność opinii B. Wilka, który uznał, że zamieszczenie w raporcie informacji o organie stanowiącym nie jest wskazane³⁵.

Obok jakości informacji, które zawiera raport, niemniej ważne jest jego upublicznienie, zwłaszcza że w debacie nad nim mogą wziąć udział mieszkańcy JST (szczegóły w dalszej części tekstu). Ustawodawca, poza wskazaniem, że organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu raport, nie odniósł się do tego problemu. Wydaje się, że w przyjętej perspektywie teoretycznej i wyróżnienia rozliczalności publicznej jest to sprawa kluczowa. Oczywiście logika wskazuje, że raport powinien być przez organ wykonawczy odpowiednio wcześniej upubliczniony, jednak zdrowy rozsądek i logika to jedno, a różnorokie uwarunkowania, w tym polityczne, to drugie. Oceniając całokształt procesu rozliczalności w danej jednostce terytorialnej nie sposób nie odnieść się do tego, czy, a jeśli tak, to kiedy i w jaki sposób, raport został podany do publicznej wiadomości. Czy działanie organu wykonawczego sprzyjało zaangażowaniu mieszkańców, którzy odpowiednio wcześniej mogli zapoznać się z treścią raportu, czy odwrotnie, poprzez niepublikowanie jego treści zniechęcało do wzięcia udziału w debacie niejako „w ciemno”?

Debata nad raportem o stanie gminy

Raport jest rozpatrywany przez organ stanowiący podczas sesji, w czasie której kończy się inna procedura kontrolna – udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu z tytułu wykona-

³³ Artykuł 28aa ust. 2 u.s.g.; art. 30a ust. 2 u.s.p.; art. 34a ust. 2 u.s.w.

³⁴ Artykuł 28aa ust. 5 u.s.g.; art. 30a ust. 5 u.s.p.; art. 34a ust. 5 u.s.w.

³⁵ B. Wilk, *op.cit.*, s. 75.

nia budżetu JST. Ustawodawca zakazał ograniczania wypowiedzi radnych, zastrzegając, że w debacie nad stanem jednostki mogą zabierać głos bez limitów czasowych³⁶.

Znowelizowane przepisy ustaw ustrojowych umożliwiają udział w debacie nie tylko radnym, ale i mieszkańcom³⁷. Jest to spełnienie teoretycznego postulatu o konieczności stworzenia warunków, by przedstawiciele forum mogli „przesłuchać” aktora, zadać mu pytania, w razie potrzeby zakwestionować podane przez niego informacje, wyjaśnienia i uzasadnienie jego postępowania³⁸. Czy jednak przyjęte przepisy zapewniają nieskrępowany udział mieszkańców w debatach? Można tu zgłosić wątpliwości. Mieszkaniec, by zabrać głos w debacie, musi spełnić dwa warunki. O ile pierwszy – zgłoszenie do przewodniczącego rady/sejmiku województwa chęci udziału w debacie ma pragmatyczne uzasadnienie, o tyle konieczność poparcia zgłoszenia podpisami innych mieszkańców wydaje się niepotrzebnym utrudnieniem, zwłaszcza gdy chodzi o poziom samorządu powiatowego i wojewódzkiego. W gminie do 20 tys. mieszkańców liczba niezbędnych podpisów wynosi 20, powyżej 20 tys. mieszkańców – 50, w powiecie do 100 tys. mieszkańców – 150, powyżej 100 tys. – 300, natomiast w województwach do 2 mln mieszkańców – 500, a powyżej 2 mln – 1000. Zebranie kilkuset podpisów wymaga raczej zaangażowania grupowego i stanowi, o ile nie barierę, to przynajmniej znaczące utrudnienie dla jednostek, które chciałyby wziąć udział w debacie. Zbieranie podpisów przez jakąkolwiek organizację wiąże się z koniecznością uzyskania jakiejś formy akceptacji ze strony jej zarządu, a to już jest poddanie się chętnego zewnętrznej weryfikacji, która w dodatku może nie przebiec pozytywnie³⁹.

W odróżnieniu od radnych ustawodawca nie odniósł się do czasu wystąpienia mieszkańców podczas debaty, za to wyznaczył maksymalną liczbę mówców, która na wszystkich poziomach samorządu wynosi 15, przy czym organy stanowiące mogą zwiększyć tę liczbę⁴⁰. Należy mieć na uwadze, że o ile w statucie jednostki warunki zabierania głosu również nie zostały ustalone⁴¹, mamy do czynienia ze stanem dużej swobody

³⁶ Artykuł 28aa ust. 5 u.s.g.; art. 30a ust. 5 u.s.p.; art. 34a ust. 5 u.s.w.

³⁷ Artykuł 28aa ust. 6 u.s.g.; art. 30a ust. 6 u.s.p.; art. 34a ust. 6 u.s.w.

³⁸ M. Bovens, T. Schillemans, R.E. Goodin, *Public accountability* [w:] *The Oxford Handbook of Public Accountability*, eds. M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans, Oxford 2014, s. 9.

³⁹ Por. A. Dąbrowska, *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*, Warszawa 2024.

⁴⁰ Artykuł 28aa ust. 8 u.s.g.; art. 30a ust. 8 u.s.p.; art. 34a ust. 8 u.s.w.

⁴¹ Na 619 jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli zbadanych na przełomie lat 2014/2015, regulacje takie znalazły się w 38,21% z nich. *Mieszkańcy po-*

działania przewodniczącego rady/sejmiku i możliwością wpływu na przebieg debaty z pobudek pozamerytorycznych⁴².

Podsumowując regulacje dotyczące debaty nad raportem i oceniając ich potencjalny wpływ na jej jakość, należy podkreślić, że przepisy dotyczące radnych, czyli *de facto* rozliczalności politycznej, są korzystne. Członkowie organów stanowiących mają zagwarantowany dostęp do treści raportu oraz swobodę zabierania głosu w dyskusji. W przypadku mieszkańców, których udział w debacie należy lokować w obrębie rozliczalności publicznej, ocena przepisów nie może być jednoznacznie pozytywna. Nie mają oni gwarancji odpowiednio wczesnego dostępu do raportu o stanie jednostki, przy czym można założyć, że zainteresowani mogą do niego dotrzeć niezależnie od woli organu wykonawczego, np. poprzez swoich radnych. Jednak wymaga to już specjalnej aktywności. Niezależnie od tego trudno zakładać złą wolę wójta, czy też zarządu powiatu lub województwa, i występowanie tego typu sytuacji będzie raczej sporadyczne. Dużo większym problemem jest konieczność przedłożenia wraz ze zgłoszeniem udziału w debacie podpisów, i jest to na pewno okoliczność źle wpływająca na zaangażowanie mieszkańców.

Odnosząc się do modelowego kryterium intensywności debaty, należy zwrócić uwagę, że zależy ona także od innych okoliczności niż przepisy ustawowe. Wśród nich można wymienić:

- wewnętrzne przekonanie władz lokalnych/regionalnych, zwłaszcza osób pełniących funkcje organów wykonawczych, o potrzebie i obowiązku rozliczenia się ze swojej działalności przed mieszkańcami (forum),
- układ sił we władzach – istnienie opozycji może być okolicznością sprzyjającą krytycznej analizie poczynań organu wykonawczego, w skrajnym przypadku może wzbudzać konflikty,
- zaangażowanie partii politycznych w procedurę rozliczalności – może wywołać podobne skutki, a dodatkowo niewykluczone jest wykorzystywanie debaty jako narzędzia rywalizacji politycznej⁴³, co może zepchnąć na drugi plan rzeczywiste problemy lokal-

winni mieć prawo zabrania głosu w trakcie sesji miejskiej rady, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl> (4.07.2021).

⁴² S. Muszyński, *Mieszkańcy i ich prawa na sesji rady lub posiedzeniu komisji*, Współnota, 21.07.2017, <https://wspolnota.org.pl>; M. Bójko, B. Wilk, *Czy przewodniczący rady miejskiej może wszystko?* Sieć Obywatelska Watchdog, 6.02.2020, <https://siecobywatelska.pl> (4.07.2021).

⁴³ Na ten problem zwracali uwagę posłowie podczas procedowania u.w.u.o. Sprawozdanie Stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 13 grudnia 2017 r. (drugi dzień obrad), s. 96, 99; zob. B. Kotarba, *Problemy samorządu terytorialnego w debatach sejmowych. Studium przypadku*, Rzeszów 2019, s. 307 i n.

- nej/regionalnej społeczności i osłabić proces rozliczalności, zwłaszcza publicznej,
- wielkość/liczebność JST, przede wszystkim gmin – w mniejszych jednostkach relacje pomiędzy wójtem, radą gminy i mieszkańcami są bliższe, liczba osobistych interakcji większa, częściej mamy również do czynienia z klientelistycznymi postawami zarówno radnych, jak i mieszkańców. Może to skutecznie zniechęcać do zajmowania krytycznych postaw wobec odpowiedzialnych za stan jednostki. W przywoływanym już opracowaniu D. Sześciło i B. Wilka znalazł się znamienity tytuł rozdziału: „Debata o raporcie jak «sejm niemy»”⁴⁴.

Efekty (konsekwencje, sankcje) debaty

Ustawodawca, wprowadzając do porządku prawnego obowiązek przeprowadzenia w JST procedury *debaty*, określił, jaki powinien być jej formalny efekt. Jest nim udzielenie bądź odmowa udzielenia wotum zaufania, które stanowi wyraz akceptacji dla działań podejmowanych przez organ wykonawczy. Uchwałę o udzieleniu wotum zaufania organ stanowiący podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu. Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o jego nieudzieleniu⁴⁵.

Nieudzielenie wotum zaufania wywołuje określony skutek, przy czym jest on zróżnicowany w zależności od typu jednostki samorządowej. Powodem tego jest odmienny sposób kreacji organu wykonawczego gminy oraz powiatu i województwa. W przypadku wójta, wybieranego w sposób bezpośredni przez mieszkańców, odmowa wotum zaufania w dwóch kolejnych latach umożliwia radzie gminy podjęcie uchwały (bezwzględną większością ustawowego składu) o przeprowadzeniu referendum w sprawie jego odwołania⁴⁶. Natomiast w powiecie i województwie, jednostkach, w których zarząd – kolegialny organ wykonawczy – powoływany jest przez organ stanowiący, odmowa udzielenia zaufania jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o jego odwołanie. Odwołanie zarządu może nastąpić większością 3/5 głosów ustawowego składu rady.

Analiza ustawowych przepisów przez pryzmat rozliczalności prowadzi do kilku wniosków. Przede wszystkim nie ulega wątpliwości, że organy wykonawcze muszą się liczyć z groźbą zastosowania wobec nich sankcji. Abstrahując od tego, czy dojdzie do odwołania wójta bądź za-

⁴⁴ D. Sześciło, B. Wilk, *op.cit.*, s. 11.

⁴⁵ Artykuł 28aa ust. 9 u.s.g.; art. 30a ust. 9 i 10 u.s.p.; art. 34a ust. 9 i 10 u.s.w.

⁴⁶ Artykuł 28aa ust. 10 u.s.g.; art. 30a ust. 10 i 11 u.s.p.; art. 34a ust. 10 i 11 u.s.w.

rzędu powiatu/województwa, należy zwrócić uwagę, że w przypadku gmin nawet samo podjęcie działań w tym kierunku (uchwała o referendum) ma fakultatywny charakter. Inaczej jest w powiecie i województwie. Tam głosowanie nad odwołaniem zarządu jest obligatoryjne. Formalnie dolegliwość sankcji w tym przypadku jest większa. W praktyce, z powodu powoływania zarządu przez organ stanowiący, który może go również odwołać w każdym czasie, możliwość taka nie jest czymś specjalnym. Ponadto, z tego samego powodu, relacje pomiędzy organami z reguły są co najmniej poprawne.

Drugi wymiar konsekwencji ma charakter symboliczny. Nawet gdy w wyniku nieudzielenia wotum zaufania w gminie nie zostaną podjęte żadne działania zmierzające do odwołania wójta, a w powiecie i województwie nie dojdzie do odwołania zarządu, wydzźwięk odmowy akceptacji dla działalności organu wykonawczego jest jednoznacznie negatywny, podważa jego pozycję w systemie władz lokalnych/regionalnych, może również wywołać skutki odłożone w czasie (np. przegraną w wyborach).

Wydaje się, że przytoczone dwa wymiary konsekwencji, które mogą się pojawić w procedurze rozliczalności, mają charakter zasadniczy. Skłania to do zastanowienia się, czy przyjęte w „kostce rozliczalności” założenie dotyczące osi „konsekwencje” i poruszanie się na skali mało – dużo, jest wystarczające. Wydaje się, że w analizie powinno się również uwzględniać inny parametr – dolegliwość potencjalnych sankcji, bo ciężar gatunkowy nawet licznych, ale „drobnych” konsekwencji jest zupełnie inny niż jednej, daleko idącej, jak np. odwołanie organu.

Niezależnie od uwarunkowań formalnych w kontekście konsekwencji/sankcji w procedurze *debaty* pojawia się pytanie, czy aprobata działań lub jej odmowa odnosi się wyłącznie do organu wykonawczego, czy jest symbolicznym aktem wyrażenia opinii na temat władz lokalnych i funkcjonowania JST w ogóle. Istotne jest również, czy widoczny jest związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy przebiegiem debaty, wyrażanymi ocenami, opiniami a wotum zaufania. Wydaje się możliwa sytuacja, w której oceny i wnioski dotyczące raportu o stanie JST i działalności organu wykonawczego, formułowane zwłaszcza przez mieszkańców, nie znajdą odzwierciedlenia w uchwale organu stanowiącego, dotyczącej wotum zaufania. To przesłanka do uznania, że i w tym przypadku stworzone procedury sprzyjają bardziej rozliczalności politycznej niż publicznej, gdyż w każdym przypadku decydującą rolę w egzekwowaniu sankcji ma organ przedstawicielski, a nie mieszkańcy – członkowie społeczności lokalnej/regionalnej. Przyjęte regulacje stwarzają również okazję do wykorzystywania *debaty* nie jako narzędzia rozliczalności, ale jako narzędzia w rywalizacji politycznej.

Zakończenie

W ostatnich latach coraz bardziej widoczne jest niezadowolenie obywateli z funkcjonowania systemów politycznych w państwach, które są uważane za demokratyczne. Jedną z okoliczności, które potwierdzają ten stan, jest osłabienie legitymizacji pochodzących z wyboru władz i alienacja obywateli, którzy coraz bardziej są przekonani, że nie mają wpływu na władzę i życie publiczne⁴⁷. W związku z tym pojawiają się propozycje szerszego angażowania obywateli w sprawy publiczne. Wymaga to przygotowania mechanizmów i narzędzi partycypacyjnych na wszystkich poziomach władzy publicznej oraz w różnych obszarach życia społeczno-politycznego. Wydaje się, że ważnymi narzędziami są te, które pozwalają ocenić działalność władz i urzędników administracji, łącznie z możliwością wyciągnięcia wobec nich sankcji.

Jak wykazała przeprowadzona analiza, wprowadzone w Polsce rozwiązanie prawne dotyczące sporządzania raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego i przeprowadzania nad nim debaty stwarza formalne warunki systematycznej oceny władz lokalnych i regionalnych. Jest to dodatkowy mechanizm obok standardowych procesów wyborczych. Stworzone procedury odpowiadają warunkom rozliczalności, zarówno politycznej, odnoszącej się do odpowiedzialności organów wykonawczych przed organami przedstawicielskimi, jak i publicznej, rozumianej jako odpowiedzialność przed społecznością lokalną/regionalną. Postawiona we wstępie teza została potwierdzona, chociaż należy pamiętać, że ramy prawne i formalne przeprowadzenie wymaganych czynności nie gwarantują jeszcze rzeczywistej rozliczalności. Mechanizm ten podlega dodatkowym uwarunkowaniom, w tym wynikającym z lokalnego kontekstu i wewnętrznego przekonania władz lokalnych o potrzebie rzetelnego informowania mieszkańców o swoich działaniach oraz przedstawiania ich uzasadnienia.

Bibliografia

- Boć J., *Kontrola prawna administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Bovens M., *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, "European Law Journal", 2007, nr 4.
- Bovens M., Schillemans T., Goodin R.E., *Public accountability* [w:] *The Oxford Handbook of Public Accountability*, eds. M. Bovens, R.E. Goodin, T. Schillemans, Oxford 2014.

⁴⁷ S. Wójcik, *Demokracja i jej kryzysy. Czy partycypacja może być remedium?* [w:] *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. M. Baranowski, Poznań 2014.

- Bovens M., Schillemans T., Hart P.T., *Does Public Accountability Work? An Assessment Tool*, "Public Administration", 2008, nr 1.
- Bójko M., Wilk B., *Czy przewodniczący rady miejskiej może wszystko?*, Sieć Obywatelska Watchdog, 6.02.2020, <https://siecobywatelska.pl> (4.07.2021).
- Brandsma G.J., Schillemans T., *The Accountability Cube: Measuring Accountability* "Journal of Public Administration Research and Theory", 2013, nr 4.
- Dąbrowska A., *Narzędzia partycypacji lokalnej w Polsce w 2023 roku*, Warszawa 2024.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Kobielska K., *Rozliczalność jako zasada dobrego rządzenia* [w:] *Dobre rządzenie w gminach małych. Empiryczny wymiar nowego paradygmatu rozwoju*, red. K. Kobielska, A. Lisowska, Bydgoszcz 2014.
- Kotarba B., *Instytucja absolutarium w polskim samorządzie terytorialnym. Regulacje prawne a praktyka*, „Chorzowskie Studia Polityczne” 2017, nr 3.
- Kotarba B., *Problemy samorządu terytorialnego w debatach sejmowych. Studium przypadku*, Rzeszów 2019.
- Kuc B.R., *Kontrola jako funkcja zarządzania*, Warszawa 2009.
- Machelski Z., *Rozliczalność jako element jakości procesu demokratycznego w systemie instytucjonalnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy”, 2018, nr 1.
- Mieszkańcy powinni mieć prawo zabrania głosu w trakcie sesji miejskiej rady*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl> (4.07.2021).
- Mulgan R., *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*, London 2003.
- Muszyński S., *Mieszkańcy i ich prawa na sesji rady lub posiedzeniu komisji*, Wspólnota, 21.07.2017, <https://wspolnota.org.pl> (4.07.2021).
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Pawłowska A., *Rozliczalność administracji publicznej w społeczeństwie informacyjnym*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe”, 2010, nr 2.
- Pawłowska A., *The political and public accountability of local authorities*, maszynopis, Rzeszów 2021.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Romzek B.S., Dubnick M.J., *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*, "Public Administration Review", 1987, nr 3.
- Sinclair A., *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses*, "Accounting, Organizations and Society", 1995, nr 2/3.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 54. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 13 grudnia 2017 r. (drugi dzień obrad).
- Sroka A.M., *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*, Warszawa 2014.
- Steffek J., *Public Accountability and the Public Sphere of International Governance*, "Ethics & International Affairs", 2010, nr 1.
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2006.
- Sześciło D., Wilk B., *Czego dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, Warszawa 2020.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130).
- Ustawa z 30 stycznia 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2020, poz. 920).

Ustawa z 30 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2020, poz. 1668).

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2020, poz. 713).

Wacinkiewicz D., *Kontrola i nadzór w prawie komunalnym*, Warszawa 2007.

Walczak P., *Rodzaje i kryteria kontroli* [w:] *Działalność kontrolna rady gminy i komisji*, red. Z. Majewski, Warszawa 2005.

Wójcik S., *Demokracja i jej kryzysy. Czy partycypacja może być remedium?* [w:] *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. M. Baranowski, Poznań 2014.

Report and debate on the state of the commune as a tool for the accountability of local authorities

Abstract

The article addresses the issue of local authority accountability. Referring to the theoretical assumptions of accountability of public authorities, the author of the paper examined whether the mechanism introduced in 2018 into the Polish legislation – including the preparation of a report on the state of the local government unit, the debate on the report, and the granting (or not) the vote of confidence to the executive body – meets the theoretical criteria. The analysis confirmed the accepted thesis that, in normative terms, the implemented regulation fits the theoretical framework of accountability.

Keywords: local government, local authorities, control, accountability, vote of confidence

Krzysztof Łabędź*

SUWERENNOŚĆ W AKTUALNYCH WYPOWIEDZIACH LIDERÓW POLITYCZNYCH A POGLĄDY WSPÓŁCZESNEGO SPOŁECZEŃSTWA POLSKIEGO

Streszczenie

W artykule zostały przedstawione wybrane wypowiedzi liderów ugrupowań prawicowych dotyczące zagrożeń dla suwerenności Polski w kontekście członkostwa w EU i podjęta została próba odpowiedzi na pytania o intencje ich autorów (funkcje oczekiwane tego przekazu) oraz o skutki, jakie wywierają w świadomości społeczeństwa, możliwe do określenia w na podstawie wyników badań opinii publicznej. W odpowiedzi na pierwsze z tych pytań stwierdzono, że zasadniczą funkcją było zmniejszenie poparcia społeczeństwa dla członkostwa w UE (obok ataku na przeciwników politycznych czy budowy własnej tożsamości), a jeśli chodzi o odpowiedź na drugie pytanie, stwierdzenie niewielkiej skuteczności tych wypowiedzi.

Słowa kluczowe: suwerenność, opinia publiczna, funkcje wypowiedzi

Wstęp

Problem suwerenności na polskiej scenie politycznej pojawia się obecnie najczęściej w kontekście obecności Polski w UE i jest podnoszony głównie w wypowiedziach polityków prawicowych, a ich adresatem jest przede wszystkim społeczeństwo, szczególnie zwolennicy ugrupowań prawicowych. Analizując te wypowiedzi i wykorzystując najprostszy schemat komunikowania (nadawca – przekaz – odbiorca), warto sformułować pytania o intencje ich nadawców z jednej strony (czyli o oczekiwane funkcje przekazu) oraz, z drugiej strony, o rzeczywiste efekty w postaci ukształtowania zgodnych z nimi poglądów społeczeństwa¹. W tekście zostanie pod-

* Uniwersytet Ignatianum w Krakowie, e-mail: krzysztof.labedz@ignatianum.edu.pl, ORCID: 0000-0003-2255-3338.

¹ Zob. W. Pisarek, *Analiza zawartości prasy*, Kraków 1983, s. 17 i 45–58.

jęta próba odpowiedzi na te pytania, ale zacząć należy od przedstawienia, jaka była treść analizowanych wypowiedzi i co je charakteryzuje, a następnie, jakie są poglądy społeczeństwa ujawnione w badaniach opinii publicznej. Dla odpowiedzi na postawione pytania jako metoda badawcza zostanie wykorzystana analiza treści w jej wariancie jakościowym, a w celu ukazania relacji pomiędzy treścią wypowiedzi polityków a poglądami społeczeństwa (opinii publicznej) – metoda porównawcza.

Antycypując odpowiedzi na postawione pytania, można stwierdzić, że podstawową, choć nie jedyną, oczekiwaną funkcją wypowiedzi polityków pravicowych na temat suwerenności było osłabienie bardzo pro-unijnych poglądów społeczeństwa polskiego, a efekty w postaci zmiany takiego nastawienia można uznać za niewielkie. W świadomości społeczeństwa problem suwerenności nie był i nadal nie jest traktowany jako priorytetowy, wypowiedzi polityków podkreślających groźbę utraty suwerenności nie wywierały większego skutku, a wyniki wyborów parlamentarnych w 2023 roku świadczą, że część elektoratu obawiała się nie tyle ograniczenia suwerenności, ile raczej polexitu (którym straszyla ówczesna opozycja). Natomiast pewne, choć niezbyt wielkie zmiany poglądów dotyczących postrzegania ograniczenia suwerenności można wiązać z brakiem wypłat ze środków unijnych czy stratami związanymi z napływem żywności z Ukrainy, choć pewno jakiś w tym udział miały cytowane niżej wypowiedzi.

Chcąc określić charakter analizowanych wypowiedzi, warto odwołać się do kilku istotnych ustaleń poczynionych przez badaczy zajmujących się zagadnieniem suwerenności. Zacząć trzeba od określenia, jak można rozumieć pojęcie suwerenności, określić, jakie są jej podstawowe cechy niezależnie od wielu możliwych ujęć i definicji formułowanych na gruncie różnych nauk (Jacek Czaputowicz pisze w tym kontekście o prawnikach międzynarodowych, politologach i ekonomistach²). Najprościej, m.in. za Markiem Sobolewskim i potem Grażyną Ulicką, można powiedzieć, że na suwerenność składają się trzy elementy: władza nieograniczona, władza najwyższa, władza decydowania³. Pojęcie suwerenności może odnosić się do niezależności państwa od innych podmiotów w stosunkach międzynarodowych (suwerenność zewnętrzna), choć istnieje także pojęcie suwerenności wewnętrznej, która dotyczy zdolności państwa do stanowienia i egzekwowania prawa w stosunku do własnej ludności. W myśl minimalistycznej definicji suwerenność można zdefiniować jako władzę najwyższą, niezależną od innej władzy, uznaną za legalną przez innych uczestników stosunków międzynarodowych,

² J. Czaputowicz, *Suwerenność*, Warszawa 2013, s. 16.

³ G. Ulicka, *Demokracje zachodnie*, Warszawa 1992, s. 59–60.

choć definicja ta pomija takie cechy suwerenności, jak empiryczność, wyłączność, niepodzielność i monopół na stosowanie środków przymusu⁴. Jednak, na co zwracają uwagę m.in. J. Czaputowicz i Artur Laska⁵, współcześnie trzeba skoncentrować się na praktycznym, materialnym wymiarze suwerenności, która może przyjmować różne wartości i obejmować przekazanie przez państwo części swojej suwerenności innym podmiotom. Wzrastające wzajemne uzależnienie państw, globalizacja, przekazanie uprawnień organizacjom międzynarodowym powoduje, że treść suwerenności jest dynamiczna, może przyjmować różne wartości, niezależność i autonomia państw jest czymś stopniowalnym.

Istotną kwestią pojęciową jest określenie relacji pomiędzy suwerennością a niepodległością, a pojęcia te są często utożsamiane ze sobą (np. w koncepcjach opozycji antykomunistycznej), a także niezależnością i niezawisłością. J. Czaputowicz stwierdza, że są to pojęcia bliskie suwerenności, która dotyczy stanu formalnoprawnego, podczas gdy niepodległość opisuje stan umysłów i ducha narodowego, to „zdolność do podejmowania samodzielnych decyzji, autonomia formułowania celów politycznych”⁶. Natomiast niezależność jest wartością stopniowalną, będącą pochodną posiadanej siły, świadczy o braku podporządkowania innym. Niezawisłość, bliska suwerenności, oznacza odrębną państwowość i niepodleganie władzy innego państwa⁷.

Wypowiedzi liderów politycznych

Przedstawianie wypowiedzi liderów politycznych na temat suwerenności można poprzedzić uwagą, że suwerenność polityczna i ekonomiczna Polski została wymieniona na pierwszym miejscu wśród wskaźników populizmu, a na drugim miejscu znalazł się eurosceptycyzm i antyeuropejskość. Pod hasłem suwerenności jako wskaźnikiem populizmu mieszczą się często niekonkretne wypowiedzi podkreślające polską suwerenność, głównie wobec Unii Europejskiej, Niemiec, Rosji, instytucji międzynarodowych, które jako podmioty zewnętrzne tej suwerenności zagrażają⁸. Może to stanowić perspektywę służącą ocenie funkcji

⁴ J. Czaputowicz, *op.cit.*, s. 19.

⁵ *Ibidem*, s. 25; A. Laska, *Współzależność jako warunek suwerenności państwa*, „Historia i Polityka”, 2020, nr 33, s. 133–147.

⁶ J. Czaputowicz, *op.cit.*, s. 33.

⁷ *Ibidem*, s. 34.

⁸ P. Przyłęcki, *Populizm w polskiej polityce. Analiza dyskursu polityki*, Warszawa 2012, s. 19.

poniższych wypowiedzi. Zapisy dotyczące suwerenności znalazły się przede wszystkim w programach PiS, SP i Konfederacji.

Jako bezwzględni obrońcy polskiej suwerenności przedstawiają się politycy Prawa i Sprawiedliwości, z Jarosławem Kaczyńskim na czele. W programie PiS z 2019 roku znalazł się następujący zapis: „Własne suwerenne państwo narodowe jest dla nas wartością kluczową, gdyż bez niego nie mogą być realizowane inne wartości, które uznajemy za podstawowe. [...] Nie akceptujemy niekontrolowanej erozji suwerenności europejskich ojczyzn”⁹. Dnia 20 maja 2016 roku Sejm, na wniosek grupy posłów PiS, głosami 257 posłów (w tym 222 z PiS i 29 z Kukiz15) przyjął uchwałę w sprawie obrony suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i praw jej obywateli, w której stwierdzono: „Rzeczpospolita Polska zgodnie z Konstytucją jest suwerennym, demokratycznym państwem prawa. W ostatnim czasie są dokonywane naruszenia suwerenności naszego państwa, podważające jednocześnie zasady demokracji, porządek prawny i spokój społeczny w Polsce. Pretekstem do takich działań jest sprawa sporu politycznego o Trybunał Konstytucyjny. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że prawa i wolności obywatelskie nie są zagrożone w naszym państwie. [...] W instytucjach Unii Europejskiej są podejmowane również próby narzucenia Polsce decyzji w sprawie imigrantów, którzy przybyli do Europy. Zapowiadane decyzje rozwiązania tego problemu nie mają podstaw w prawie europejskim, naruszają suwerenność naszego państwa, wartości europejskie oraz zasadę pomocniczości Unii Europejskiej. Niosą także zagrożenia dla ładu społecznego w Polsce, bezpieczeństwa jej obywateli oraz dziedzictwa cywilizacyjnego i tożsamości narodowej”¹⁰. Można dodać, że w listopadzie 2023 roku grupa posłów PiS złożyła projekt uchwały w sprawie zatrzymania niebezpiecznych dla Rzeczypospolitej Polskiej zmian Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, odrzucony przez Sejm.

W wypowiedziach liderów PiS suwerenność jest zagrożona ze strony UE, reprezentującej przede wszystkim interesy państw najsilniejszych, i wymaga obrony, co jest obowiązkiem patriotycznym. Suwerenność obecna w tych wypowiedziach pełni kilka funkcji. Oprócz tego, że ma znaczenie w polityce populistycznej, jest jednym z wyróżników partii i przedmiotem sporu politycznego, argumentem w oskarżeniach Platformy Obywatelskiej o reprezentowanie niepolskich interesów, a także

⁹ Program PiS z 2019, s. 17 i 20, Prawo i Sprawiedliwość, <https://pis.org.pl> (17.06.2024).

¹⁰ Uchwała w sprawie obrony suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i praw jej obywateli, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (31.05.2024).

elementem retoryki antyunijnej i antyniemieckiej. W ostatnim czasie przedmiotem ataku stały się m.in. rozważane zmiany w unijnych traktatach. W jednej z niedawnych wypowiedzi (25 kwietnia 2024 roku) Kaczyński stwierdził: „A rzecz jest naprawdę zupełnie fundamentalna, bo jeżeli się przyjrzeć projektom tych zmian, to one oznaczają, że Polska właściwie we wszystkich ważnych sprawach albo całkowicie i zupełnie traci suwerenność, bo to są sprawy takie, jak obrona granic, jak polityka obronna, jak polityka w istocie zagraniczna także, jak polityka podatkowa. I to już by wystarczyło, żeby nasze państwo de facto przestało być państwem, żeby to był teren zamieszkania Polaków, ale rządzony głównie z zewnątrz”. Dodał, że „mamy być państwem całkowicie niesuwerennym”, z czym „nie może nie zgodzić się żaden patriota”¹¹.

Podobnie brzmiały słowa wypowiedziane wcześniej (10 listopada 2023 roku), w których dodatkowo wskazywał Niemcy jako zagrażające polskiej suwerenności oraz PO jako mającą zrealizować ten plan: „Jest już przygotowany konkretny plan, którego wprowadzenie w życie przez Unię Europejską prowadziłoby do nie tylko pozbawienia nas niepodległości, nie tylko pozbawienia nas suwerenności, ale wręcz do anihilacji polskiego państwa”. Stwierdził: „Jest to plan niemiecki, a my nie chcemy podlegać Niemcom”, a atakując koalicję, która wygrała wybory parlamentarne, powiedział, że na czele nowej koalicji „stoi partia nie polska a niemiecka – partia zewnętrzna” – wymieniana w kontekście Targowicy Platforma Obywatelska czy Koalicja Obywatelska¹². Trzeba wspomnieć, że w innej części cytowanej wypowiedzi Kaczyński dopuszczał różne dobrowolne ograniczenia (ale tylko w sytuacji przekonania o posiadaniu pełnej niepodległości), niekiedy daleko idące, te wynikające z przynależności do Unii Europejskiej, przyjęte dla uzyskiwania pewnych korzyści, „i te korzyści są rzeczywiście faktem, a w każdej chwili nasz naród może podjąć także inne decyzje”. Jest to wypowiedź wskazująca, że suwerenność może nie być pełna.

Podobnie wypowiadał się także premier Mateusz Morawiecki na posiedzeniu Sejmu 13 listopada 2023 roku, odnosząc się do planów zmiany traktatów europejskich i mówiąc: „Będziemy pozbawieni możliwości decydowania”; „obca policja będzie mogła bez zgody polskiego państwa wjechać na terytorium państwa polskiego aresztować nawet Polaków”; „zablokują rozwój poprzez to, że gdzieś zostanie znalezione siedlisko ślimaków czy minogów”; „wiek emerytalny będzie mógł być podniesio-

¹¹ Kaczyński: *Projektowane zmiany w traktatach UE*, Bankier.pl, <https://www.bankier.pl> (30.06.2024).

¹² Kaczyński o planie, który prowadzi do „anihilacji polskiego państwa”, TVN 24, <https://tvn24.pl> (30.06.2024).

ny do 67. roku życia bez nas”; „ułatwią wywożenie naszych dzieci za granicę naszego kraju”. UE, zdaniem ówczesnego premiera, chce pozbawić Polskę suwerenności, a nawet niepodległości, „staniemy się kolejnym landem niemieckim”, więc „dla nas priorytetem [...] jest to, aby Polska pozostała Polską, żeby Polska była Polską, żeby Polska była suwerenna, żebyśmy sami mogli się rządzić we własnym domu. To jest gra o suwerenność, to jest gra o polską niepodległość”. W podtekście można było odczytać, że nowy rząd utworzony przez demokratyczną koalicję tego nie zapewnia¹³.

W deklaracji Suwerennej Polski suwerenność jest traktowana jako gwarancja stabilnego rozwoju i postępu we wszystkich dziedzinach, zagrożeniem są działania UE, a obrona suwerenności jest najważniejszym zadaniem, którego podejmuje się Suwerenna Polska. Zawarto tam następujące zdania: „Dziś stoimy przed nowym wyzwaniem. To obrona polskiej suwerenności. Suwerenność to zdolność do samodzielnego i wolnego decydowania o sobie. Stanowienie w najważniejszych obszarach, od których zależy rozwój Polski, bogactwo jej obywateli oraz bezpieczeństwo państwa. To wolność Polaków do wyboru własnej reprezentacji i programu dla kraju. To obrona demokracji i prawdziwej praworządności. Suwerenność to prawo decydowania również o swojej małej ojczyźnie. Dziś polskie samorządy są szantażowane i korumpowane przez Unię. Muszą rezygnować z uchwał w obronie rodziny. Bo inaczej nie dostaną unijnych pieniędzy. Sprzeciwiamy się takiemu dyktatowi. Suwerenność to wolność kreowania własnego sądownictwa. To stanowienie prawa we własnym państwie. Nie zgadzamy się, by Unia Europejska bezprawnie wpływała na nasze sądownictwo i decydowała kto ma rządzić w Polsce. Suwerenność to bezpieczeństwo energetyczne”¹⁴.

Zbigniew Ziobro, odnosząc się do planów powiązania wypłaty środków unijnych z oceną stanu praworządności w państwie członkowskim, stwierdził: „Praworządność to tylko pretekst. Tu nie chodzi o praworządność, lecz o instytucjonalne polityczne zniewolenie, radykalne ograniczenie suwerenności”¹⁵. Przy innej okazji, komentując wypowiedź kanclerza Niemiec, Ziobro przestrzegał: „forsowane przez Niemcy radykalne ograniczenie zasady jednomyślności oznacza złamanie podstawowej zasady równości państw UE. To krok w kierunku przebudowy Unii Europejskiej w jedno państwo”. Natomiast Sebastian Kaleta stwierdzał: „Niemcy łamiąc traktaty, stosując szantaż, konsekwentnie realizują swój

¹³ *Jak PiS buduje mit*, TVN 24, <https://tvn24.pl> (30.06.2024).

¹⁴ *Deklaracja, Suwerenna Polska*, <https://suwerennapolska.pl> (31.05.2024).

¹⁵ *Ziobro o powiązaniu praworządności z budżetem UE*, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl> (31.05.2024).

plan, będący zagrożeniem dla polskiej suwerenności. Niemcy zmierzają ku ograniczeniu polskiej suwerenności i zamierzamy się temu stanowczo przeciwstawić”¹⁶.

Konfederacja Wolność i Niepodległość jest partią zdecydowanie eurosceptyczną, choć niektóre wypowiedzi jej liderów można uznać za raczej umiarkowane. Można tu przytoczyć m.in. słowa Krzysztofa Bosaka: „Konfederacja ma stanowisko najzupełniej jasne, jesteśmy za zachowaniem suwerenności państw członkowskich Unii Europejskiej. Unia Europejska oparta na współpracy gospodarczej czy politycznej – dobrowolnej! – to jest coś, co od biedy, przy wszystkich wadach tego projektu, możemy znosić, natomiast oddanie niepodległości? Na to nigdy się nie zgodzimy!”¹⁷. W opublikowanych przez tę partię *Tezach konstytucyjnych. Nowy porządek* stwierdzono: „Unia Europejska i inne organizacje międzynarodowe od wielu lat systematycznie rozszerzają swoje kompetencje kosztem suwerenności państw narodowych. Polska Konstytucja powinna postawić jednoznaczne granice temu procesowi. Prymat Konstytucji jako najwyższego prawa należy wzmocnić wyraźnym stwierdzeniem o nadrzędności Konstytucji względem wszystkich innych aktów prawnych, w tym umów międzynarodowych. Do Konstytucji powinno być wpisane wyraźne postanowienie o posiadaniu przez Polskę własnej waluty. Należy wprowadzić także zasadę, że polskich sądów nie obowiązuje wykładnia prawa tworzona przez międzynarodowe instytucje sądownicze. Nowa Konstytucja powinna ponadto gwarantować, że każdorazowa próba pozbawienia państwa polskiego kolejnych kompetencji będzie wiązać się z obligatoryjnym referendum ogólnokrajowym”¹⁸. Wydźwięk tych sformułowań jest zdecydowanie antyunijny, a kwestionowanie nadrzędności prawa unijnego nad krajowym w zasadzie oznacza zakwestionowanie Traktatu o UE.

Dla kontrastu wobec powyższych wypowiedzi można przywołać słowa przedstawicieli koalicji rządzącej po wyborach w 2023 roku, którzy nie widzą zagrożenia dla suwerenności Polski, a ponadto uważają, że jest to argument służący zastraszaniu społeczeństwa wykorzystywany przez PiS. Przykładem są słowa Krzysztofa Hetmana (PSL): „PSL zawsze będzie bronił suwerenności Polski, jak każda inna partia polityczna na scenie politycznej, ale ta suwerenność dzisiaj nie jest zagrożona, a już na pewno nie dyskusją o zmianach traktatów”. Polityk mówił, że dyskusja o zmianie traktatów UE jest w Polsce wykorzystywana przez PiS do

¹⁶ *Sprzeciw wobec planów Niemiec*, Gov.pl, <https://www.gov.pl> (31.05.2024).

¹⁷ *Konfederacja w serwisie X*, Instagram, <https://www.instagram.com> (31.05.2024).

¹⁸ *Tezy konstytucyjne*, Konfederacja, <https://konfederacja.pl> (24.05.2024).

straszenia utratą suwerenności¹⁹. Podobnie ocenił to Szymon Hołownia, komentując działania Zjednoczonej Prawicy i zarzucając jej polaryzowanie i tym samym osłabianie społeczeństwa i państwa: „Tu nie chodzi o żadną suwerenność. Osłabiają nas gospodarczo, wykrwawiają i cholerne nas drogo kosztują. Nie zostało im nic innego, jak straszyć ludzi i opowiadać dyrdymały, kradnąc nam pojęcia – patriotyzm, niepodległość, suwerenność. Ludzie nie rozumieją często, że w dzisiejszej sytuacji najważniejsza jest integralność społeczna. Jeżeli oni będą tak polaryzowali, tak nas rozbijali wewnętrznie, to jest prosta droga do utraty suwerenności”²⁰. Jeszcze dobitniej na temat suwerenności Polski i jej uwarunkowań wypowiedział się Włodzimierz Czarzasty, twierdząc, że gwarantuje to przynależność do UE: „My Lewica uważamy, że Polsce suwerenność daje nasze członkostwo w Unii Europejskiej i w NATO. Unia Europejska to gwarancja polskiej suwerenności. [...] Polki i Polacy są jednym z najbardziej proeuropejskich społeczeństw w Europie”²¹.

Poglądy opinii publicznej

Jeśli chodzi o poglądy opinii publicznej związane z suwerennością, można mieć pewne wątpliwości dotyczące rozumienia tego pojęcia przez respondentów. Nie wiadomo, czy jakiś ośrodek badawczy pytał, jak badani rozumieją to pojęcie, lub zastosował badanie „oświeconej opinii publicznej”, w którym najpierw poinformowano by respondentów, co należy rozumieć jako suwerenność. Innym problemem jest niewielkie zainteresowanie polityką i, co za tym idzie, poziom wiedzy badanych. Obecnie duże zainteresowanie polityką deklaruje 17%, w tym ok. 5% bardzo duże, a więc tak można szacować odsetek tych, którzy świadomie odpowiadają na pytania dotyczące suwerenności²².

Poglądy polskiej opinii publicznej odnoszące się do suwerenności można określić jako ambiwalentne. Wydaje się, że zagadnienie to jest dobrze widoczne w wynikach badań przeprowadzonych w kwietniu 2023 roku, w których jednocześnie zadano respondentom pytania o poparcie dla członkostwa Polski w UE, o to, czy przynależność do Unii zbyt narusza polską suwerenność, niezależność Polski, oraz, czy po-

¹⁹ „Suwerenność Polski dzisiaj nie jest zagrożona”, Trójka – Program Trzeci Polskiego Radia, <https://trojka.polskieradio.pl> (26.05.2024).

²⁰ Szymon Hołownia o PiS, Onet, <https://onet.pl> (26.05.2024).

²¹ Czarzasty: Unia Europejska to gwarancja, Lewica, <https://lewica.org.pl> (26.05.2024).

²² Zainteresowanie polityką wśród osób od 65 roku życia. Komunikat CBOS nr 151/2023, CBOS, <https://www.cbos.pl> (25.05.2024).

piera wycofanie się Polski z części zmian w sądownictwie w celu odblokowania wypłaty środków z unijnego Planu Odbudowy. W przypadku pierwszego z tych pytań 85% badanych wyraziło poparcie (w latach 2016–2023 odsetek ten wahał się od 84 do 92%, lecz w marcu 2024 roku spadł do 77%), a zatem na tej podstawie można powiedzieć, że społeczeństwo polskie jest jednoznacznie pronijne. Opinię taką podważa częściowo odpowiedź na drugie z wymienionych pytań – 44% stwierdziło, że członkostwo w UE nie ogranicza zbyttno suwerenności, niezależności Polski (rok wcześniej 55%), a 45%, że członkostwo w UE zbyttno ogranicza suwerenność Polski (podobne proporcje utrzymały się także w 2024 roku). W poprzednich latach odsetki te były inne: pierwszą odpowiedź wybierało 50–55%, drugą 32–35%. Można sądzić, że zmiany w tym zakresie były efektem unijnych sankcji związanych z oceną praworządności w Polsce i ich nagłośnienia w propagandzie niektórych polskich partii politycznych. Natomiast wiele na temat stosunku społeczeństwa do kwestii suwerenności tłumaczy odpowiedź dotycząca trzeciej ze wspomnianych kwestii. Otóż 63% popierało wycofanie się Polski z części zmian w sądownictwie w zamian za odblokowanie wypłat ze środków unijnych, 16% nie popierało. „Poparcie dla rezygnacji z części zmian w sądownictwie w zamian za uruchomienie wypłat z unijnego Funduszu Odbudowy dominuje we wszystkich grupach społeczno-demograficznych oraz wyróżnionych ze względu na orientację polityczną i – szerzej – światopoglądową”²³. Wnioskiem może być stwierdzenie, że uzyskanie środków unijnych jest czymś ważniejszym niż suwerenność, a poparcie dla członkostwa w UE w znacznej części wynika ze związanych z tym korzyści materialnych. Wyniki te potwierdzają wcześniejsze (z 2020 roku), w efekcie których stwierdzono, że „powiązanie wypłat funduszy unijnych z oceną praworządności budzi kontrowersje i jest oceniane przez pryzmat identyfikacji politycznej i partyjnej. Mechanizm warunkowości budżetowej częściej jednak spotyka się z aprobatą niż z krytyką”²⁴. Popierało to rozwiązanie 46% respondentów, przeciwnych było 36%.

O tym, że problem suwerenności został społeczeństwu podsunęty przez polityków, świadczyć mogą wyniki innych badań, w których zastosowano pytania otwarte. Dotyczyły one oczekiwań wobec nowego rządu powstałego pod koniec 2023 roku. Wśród najczęściej pojawiających się odpowiedzi w elektoratach poszczególnych partii jedynie jeden

²³ *Opinie o członkostwie w Unii Europejskiej. Komunikat CBOS nr 55/2023*, CBOS, <https://www.cbos.pl> (26.05.2024).

²⁴ *Polacy o warunkowości w budżecie UE. Komunikat CBOS nr 165/2020*, CBOS, <https://www.cbos.pl> (25.05.2024).

raz wystąpiła kategoria określona jako „dbanie o interes narodowy, suwerenność w UE” – wymieniana na 11. miejscu w elektoracie Konfederacji WiN przez 5% tego elektoratu. Najczęstsze oczekiwania wobec nowego rządu w elektoracie Koalicji Obywatelskiej dotyczyły rozliczenia poprzedniej władzy (20%), w elektoracie Trzeciej Drogi poprawy opieki zdrowotnej (18%), w elektoracie Nowej Lewicy również rozliczenia poprzednio rządzących (17%), w elektoracie PiS kontynuacji polityki poprzednich rządów oraz dobrych, mądrych rządów działających dla poprawy sytuacji w kraju (obydwie kategorie po 12%), w elektoracie Konfederacji WiN ograniczenia programów społecznych, rozdawnictwa (15%)²⁵. Komentując te wyniki, warto zwrócić uwagę na brak kwestii suwerenności wśród najczęstszych postulatów elektoratu PiS (w tym Suwerennej Polski), ugrupowania, którego liderzy bardzo często kwestię tę podnosili, oraz odległe miejsce wśród oczekiwań elektoratu Konfederacji, w którym dominowały sprawy społeczno-ekonomiczne. Zatem można stwierdzić, że problem suwerenności nie należy do najważniejszych zagadnień obecnych w opinii publicznej.

Ambiwalentne odczucia związane z przynależnością do UE i wynikających z tego zależności uwidoczniły się w badaniu fokusowym (dwóch grup, z Wielkopolski i Podlasia, w podziale na młodych i starszych), które co prawda nie spełnia warunków reprezentatywności, ale umożliwia głębsze poznanie poglądów respondentów. Wyniki tych badań z jednej strony potwierdziły pozytywną ocenę przynależności do UE, z drugiej wskazały na obecność w świadomości badanych szeregu poglądów dotyczących konieczności podporządkowania się oczekiwaniom unijnym, ograniczenia podmiotowości, braku równości poszczególnych państw unijnych.

Poniżej obszernie przytoczenie wniosków zawartych w syntezie tych badań, które potwierdzają, że ograniczenie suwerenności Polski jest dostrzegane, ale także, podobnie jak w przypadku poprzednich badań, jest akceptowane w zamian za korzyści wiążące się z przynależnością: „Kategorią, którą rozmówcy chętnie przywołują w kontekście Unii Europejskiej, jest «wspólnota». Unia kojarzy się z otwarciem, zjednoczeniem, dobrem wspólnym, awansem cywilizacyjnym. Bywa jednak także niekiedy utożsamiana z Niemcami i realizacją niemieckich (ewentualnie francusko-niemieckich) interesów. Mowa w tym kontekście o sprzeczności celów i wtrącaniu się jednych krajów w sprawy innych. Niezależnie od rozbieżności lub nawet sprzeczności interesów państw unijnych, bilans naszej przynależności do UE jest w opinii badanych jednoznacznie

²⁵ *Společné očekávání wobec nového rzádu. CBOS Flash nr 14/2023, CBOS, <https://www.cbos.pl> (25.05.2024).*

pozytywny, w wielu dziedzinach tak szybki rozwój Polski nie byłby możliwy bez tej przynależności. [...] Do rozwoju Polski przyczynił się z jednej strony napływ funduszy unijnych, z drugiej strony możliwość uczestniczenia we wspólnym rynku. Możliwość korzystania z funduszy unijnych budzi pewien niepokój. Jako beneficjenci unijnej pomocy finansowej musimy dostosowywać się do kierowanych wobec nas oczekiwań. W ten sposób tracimy samodzielność i pogłębia się nasza zależność od Unii”²⁶.

Wyniki badań CBOS przeprowadzonych w marcu 2024 roku są w zasadzie zgodne z powyższymi. Odsetek zwolenników przynależności Polski do UE (77%) spadł do najniższego poziomu od 2013 roku, choć w dalszym ciągu znacznie więcej osób uważa, że członkostwo w Unii przynosi krajowi więcej korzyści niż strat (59%, przeciwnego zdania było 21%). Plusy i minusy przynależności badani wymieniali, odpowiadając na pytanie otwarte. W dalszym ciągu wśród plusów najczęściej wymieniano pozyskiwanie i wykorzystywanie funduszy unijnych oraz korzyści wynikające z otwarcia granic i swobód związanych z funkcjonowaniem wspólnego rynku, choć wskazywano je mniej powszechnie niż poprzednio. Wśród minusów również jak w poprzednich latach podawano nadmiernie ograniczoną suwerenność, ingerencję w sprawę Polski, rządy Brukseli, presję unijną – 21% (w 2019 roku było to 23%), natomiast na drugim miejscu znalazła się konieczność dostosowania prawa polskiego do prawa unijnego, nadrzędność prawa unijnego nad prawem polskim – 15% (w 2019 roku było 6%), a na trzecim regulacje dotyczące ochrony środowiska i klimatu, zbyt duże wymogi w tym zakresie, Zielony Ład – 10% (w 2019 roku to nie było wymieniane).

Przekonanie, że obecność w UE wiąże się z nadmiernym ograniczeniem suwerenności Polski, częściej wyrażają mężczyźni, mieszkańcy wsi i małych miast, respondenci z wykształceniem zasadniczym zawodowym, osoby źle oceniające materialne warunki swojego gospodarstwa domowego, a przede wszystkim deklarujące prawicowe poglądy polityczne. Pogląd, że członkostwo w UE nie ogranicza zbyt wiele niezależności Polski, jest najczęstszy wśród mieszkańców największych miast, osób najlepiej wykształconych i sytuowanych, osób o orientacji lewicowej. Ponadto im częstszy udział w praktykach religijnych, tym częstsze poczucie, że członkostwo zagraża naszej suwerenności, i odwrotnie. O tym, że członkostwo w UE zbyt wiele ogranicza suwerenność Polski, najbardziej są przekonani zwolennicy Konfederacji (86%) i PiS (70%), najmniej KO (80%)²⁷.

²⁶ 20 lat obecności Polski w Unii Europejskiej. Komunikat CBOS z badań jakościowych nr 4/2024, CBOS, <https://www.cbos.pl> (25.05.2024).

²⁷ 20 lat członkostwa Polski w UE. Komunikat CBOS nr 43/2024, CBOS, <https://www.cbos.pl> (25.05.2024).

Zakończenie

Cechami charakterystycznymi wszystkich wypowiedzi liderów partyjnych jest ich hasłowość, powiązanie suwerenności z przynależnością do UE oraz w większości traktowanie suwerenności w sposób bardzo ogólny, maksymalistyczny, nieuwzględniający wymienionego na wstępie zróżnicowania. W wypowiedziach liderów prawicy suwerenność często utożsamiana jest z niepodległością, jest także elementem polityki populistycznej, służy straszeniu społeczeństwa władzą sprawowaną przez partie pronijne, czyli w tej narracji antypolskie. Suwerenność pełni szereg funkcji, jak już wspomniano, jest elementem retoryki (a może także polityki) antyunijnej i antyniemieckiej, mającym zniechęcać odbiorców do UE, oraz argumentem w atakowaniu przeciwników politycznych, ale także jest jednym z elementów budowania własnej tożsamości przez ugrupowania prawicowe.

W dalszym ciągu społeczeństwo polskie jawi się jako zdecydowanie pronijne, choć wzrosła liczba osób twierdzących, że ograniczenie suwerenności jest zbyt daleko posunięte. Wydaje się jednak, że jest to w części efekt wypowiedzi przedstawicieli eurosceptycznych partii politycznych, ale przede wszystkim dostrzeżenie sprzeczności interesów – niektóre decyzje instytucji unijnych naruszyły materialne interesy sporych kategorii społeczeństwa polskiego. Dotyczy to głównie dwóch obszarów: ochrony środowiska i klimatu oraz – związanej z tym – transformacji energetycznej, a także rolnictwa. Poparcie dla członkostwa Polski w UE wyraźnie zmniejszyło się wśród rolników, którzy ze względu na wymogi Zielonego Ładu i otwarcie rynku dla ukraińskich towarów rolnych zaczęli tracić przekonanie o korzyściach z integracji dla polskiego rolnictwa. Trzeba też dodać, że rozwój poglądów dotyczących negatywnych stron członkostwa w Unii może wzmacniać przeważająca negatywna ocena aktualnej sytuacji wewnętrznej w Polsce podczas sprawowania władzy przez partie pronijne.

Ponadto warto pamiętać, że przeciwnicy członkostwa Polski w UE, którzy wraz z niezdecydowanymi stanowili jeszcze w 2022 roku 8%, dwa lata później obejmowali już 23% i jeżeli trend taki by się utrzymał, partie eurosceptyczne zyskiwałyby argumenty na rzecz ograniczania naszej obecności w UE.

Bibliografia

- Czaputowicz J., *Suwerenność*, Warszawa 2013.
Czarzasty: *Unia Europejska to gwarancja*, Lewica, <https://lewica.org.pl> (26.05.2024).
Deklaracja, Suwerenna Polska, <https://suwerennapolska.pl> (31.05.2024).

- 20 lat członkostwa Polski w UE. Komunikat CBOS nr 43/2024, CBOS, <https://www.cbos.pl> (25.05.2024).
- Jak PiS buduje mit, TVN 24, <https://tvn24.pl> (30.05.2024).
- Kaczyński o planie, który prowadzi do „anihilacji polskiego państwa”, TVN 24, <https://tvn24.pl> (30.05.2024).
- Kaczyński: Projektowane zmiany w traktatach UE, Bankier.pl, <https://www.bankier.pl> (30.05.2024).
- Konfederacja w serwisie X, Instagram, <https://www.instagram.com> (31.05.2024).
- Laska A., *Współzależność jako warunek suwerenności państwa*, „Historia i Polityka”, 2020, nr 33.
- Opinie o członkostwie w Unii Europejskiej. Komunikat CBOS, nr 55/2023, CBOS, <https://www.cbos.pl> (26.05.2024).
- Pisarek W., *Analiza zawartości prasy*, Kraków 1983.
- Polacy o warunkowości w budżecie UE. Komunikat CBOS nr 165/2020, CBOS, <https://www.cbos.pl> (25.05.2024).
- Program PiS, Prawo i Sprawiedliwość, <https://pis.org.pl> (17.05.2024).
- Przyłęcki P., *Populizm w polskiej polityce. Analiza dyskursu polityki*, Warszawa 2012.
- Społeczne oczekiwania wobec nowego rządu. CBOS Flash nr 14/2023, CBOS, <https://www.cbos.pl> (25.05.2024).
- Sprzeciw wobec planów Niemiec, Gov.pl, <https://www.gov.pl> (31.05.2024).
- „Suwerenność Polski dzisiaj nie jest zagrożona”, Trójka – Program Trzeci Polskiego Radia, <https://trojka.polskieradio.pl> (26.05.2024).
- Szymon Hołownia o PiS, Onet, <https://onet.pl> (26.05.2024).
- Tezy konstytucyjne, Konfederacja, <https://konfederacja.pl> (24.05.2024).
- Uchwała w sprawie obrony suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i praw jej obywateli, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (31.05.2024).
- Ulicka G., *Demokracje zachodnie*, Warszawa 1992.
- Zainteresowanie polityką wśród osób od 65 roku życia. Komunikat CBOS nr 151/2023, CBOS, <https://www.cbos.pl> (25.05.2024).
- Ziobro o powiązaniu praworządności z budżetem UE, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl> (31.05.2024).

Summary Sovereignty in current statements of political leaders and the views of contemporary Polish society

Abstract

The text presents selected statements by the leaders of right-wing groups regarding threats to Poland's sovereignty in the context of EU membership and an attempt is made to answer questions about the intentions of their authors (expected functions of this message) and the effects they have in society's consciousness, which can be determined on the basis of about the results of public opinion polls. In response to the first of these questions, it was stated that the main function was to reduce society's support for EU membership (apart from attacking political opponents or building one's own identity), and as far as the answer to the second question is concerned, it was stated that these statements were of little effectiveness.

Keywords: sovereignty, public opinion, functions of statements

Arkadiusz Machniak***ZWALCZNIENIE TERRORYZMU W UNII EUROPEJSKIEJ
– AKTUALNE TRENDY I WYZWANIA**

Streszczenie

Współczesny terroryzm w sposób istotny zagraża UE. Dawno już przestał być postrzegany jako problem regionalny i stał się zjawiskiem globalnym występującym we wszystkich regionach świata. Europa od kilku dekad podejmuje szereg działań mających na celu zwalczanie terroryzmu. Metody te, podobnie jak samo zjawisko, ewoluują i zmieniają się w zależności od skomplikowanych uwarunkowań. Pomimo tych starań terroryzm jest nadal problemem, który destabilizuje ład i porządek światowy, sieje strach i przerażenie, a terroryści, korzystając z nowoczesnych środków pola walki i działając w asymetrycznej formie, są w stanie przeprowadzać skuteczne i efektywne zamachy.

Słowa kluczowe: terroryzm, bezpieczeństwo, Unia Europejska, zagrożenie

Wstęp

Jak zauważa Aleksandra Zięba: „współczesny terroryzm, pojmowany jako forma radykalnej przemocy politycznej, która jest podejmowana z premedytacją, nastawiona na wpływanie na szerszą społeczność niż ofiary bezpośredniej przemocy poprzez wywołanie strachu oraz wykorzystywana w celu sprzeciwu wobec społeczności, w której atak został dokonany. Głównym zadaniem owego działania – nawet jeśli ma charakter odwetowy w retoryce osób bądź organizacji terrorystycznych – jest wpłynięcie na decydentów politycznych, czyli dążenie do wymuszenia konkretnych zachowań politycznych lub ich zaniechania. Zagrożenie terrorystyczne w państwach europejskich, szczególnie wśród starych państw członkowskich, jest stosunkowo wysokie w porównaniu do lat poprzednich, zarówno ze strony indywidualnych sprawców (samotnych wilków), jak i grup. Wysiłki instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem na poziomie krajowym i ponadnarodowym koncentrują się na ni-

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: machniakarkadiusz@gmail.com, ORCID: 0000-0002-8092-9973.

welacji zagrożenia związanego z fenomenem terroryzmu wewnętrznego obcego pochodzenia (*homegrown terrorism*) oraz zagranicznych bojowników (*foreign fighters*)”¹.

Celem artykułu jest przedstawienie terroryzmu jako zjawiska asymetrycznego w sposób istotny zagrażającego aktualnemu bezpieczeństwu i łaadowi publicznemu państw Unii Europejskiej (UE) przy uwzględnieniu określonych tendencji jego rozwoju i metod zwalczania. Ze względu na tok wywodu naukowego przyjęte zostało następujące pytanie badawcze: czy terroryzm jest zjawiskiem asymetrycznym w sposób istotny zagrażającym bezpieczeństwu państw współczesnej Europy borykającej się z wielopłaszczyznowymi problemami wewnętrznymi i zewnętrznymi? W związku z tak przyjętym pytaniem badawczym założona hipoteza badawcza brzmi: UE powinna zintensyfikować działania kontrterrorystyczne celem skutecznego zneutralizowania tego zjawiska w krajach członkowskich. Wywód naukowy przeprowadzony został dzięki zasadniczej ocenie sytuacji wewnętrznej w wybranych państwach UE w kontekście zagrożenia terroryzmem. Przy opracowaniu niniejszej publikacji wykorzystano publikacje naukowe dotyczące terroryzmu, bezpieczeństwa UE oraz dokonano analizy źródeł tekstowych będących podstawą działań służb i instytucji europejskich zwalczających terroryzm.

Bezpieczeństwo Europy w świetle bieżących wyzwań i problemów

Terroryzm jest aktualnie jednym z głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa współczesnego świata. Politolodzy, politycy, eksperci, psychologowie i media często rozważają, jaki będzie następny ruch Al-Kaidy, Hamasu, Hezbollahu lub innych organizacji uznawanych za terrorystyczne. Terroryzm nie jest zjawiskiem nowym, nie należy też do określonego obszaru kulturowego czy geograficznego. Praktycznie każdy kontynent był miejscem ataków terrorystycznych. Terroryzm jest radykalnym obrazem patologizacji życia społecznego, bowiem jest związany z demontażem dopuszczalnych norm prawnych, moralnych oraz łamaniem porządku i bezpieczeństwa w skali regionalnej i globalnej².

Działalność terrorystów może skutkować wywoływaniem konfliktów międzynarodowych, pomimo że państwo, w którym przebywają, ma

¹ A. Zięba, *Współczesny terroryzm*, „Securo”, 2016, nr 3, s. 6.

² M. Żuber, *Terroryzm współczesny zagrożeniem o charakterze globalnym [w:] Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Terroryzm współczesny, aspekty polityczne, społeczne i ekonomiczne*, red. M. Żuber, Warszawa 2006, s. 9.

pokojowe relacje z krajem przez nich zaatakowanym. Państwo tolerujące działalność grup terrorystycznych na swoim terenie jest współodpowiedzialne za skutki działań organizacji terrorystycznych. Terroryzm jest zjawiskiem, które będzie występowało w przyszłości. Świadczą o tym liczne sygnały o zamachach nadchodzące ze wszystkich zakątków świata³.

Dokument o nazwie *Europejska strategia bezpieczeństwa* z dnia 12 grudnia 2003 r. głosi, że „terroryzm zagraża życiu; pociąga za sobą wielkie koszty; dąży do podważenia otwartości i tolerancji w naszych społecznościach i stanowi narastające zagrożenie strategiczne dla całej Europy. Ugrupowania terrorystyczne są coraz lepiej wyposażone, coraz ściślej powiązane sieciami elektronicznymi i coraz bardziej skłonne do posługiwania się nieograniczoną przemocą, aby ich działania przyniosły ofiary na masową skalę. Ostatnia fala terroryzmu ma zakres światowy i jest powiązana ze zbrojnym ekstremizmem religijnym. Jej przyczyny są złożone. Składa się na nie presja modernizacji, kryzysy kulturalne, społeczne i polityczne oraz wyalienowanie młodzieży żyjącej w obcych społecznościach. Zjawisko to pojawia się również w naszym społeczeństwie. Europa jest zarówno celem, jak i bazą tak pojmowanego terroryzmu: państwa europejskie stanowią cel i były atakowane. Bazy logistyczne komórek Al-Kaidy wykryto w Zjednoczonym Królestwie, we Włoszech, w Niemczech, w Hiszpanii i w Belgii. Konieczne są zharmonizowane działania na szczeblu europejskim”⁴. W 2020 r. Komisja UE precyzyjnie zdefiniowała zagrożenie terroryzmem, twierdząc: „Wciąż duże zagrożenie dla obywateli UE stanowią jednak ataki dżihadystów organizowane z inicjatywy lub inspiracji Daisz i Al-Kaidy oraz powiązanych z nimi grup [...]. Zagrożenie ze strony osób o radykalnych poglądach pozostaje duże; może je jeszcze zwiększyć powrót zagranicznych bojowników terrorystycznych i ekstremistów wypuszczonych z więzienia. [...] Współpraca w zakresie zwalczania terroryzmu oraz zapobiegania radykalizacji postaw i brutalnemu ekstremizmowi i przeciwdziałania im ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa wewnątrz UE. Konieczne są dalsze działania w celu rozwijania partnerstw antyterrorystycznych i współpracy z krajami w sąsiedztwie UE i poza nim, z wykorzystaniem wiedzy wypracowanej w ramach sieci unijnych ekspertów ds. bezpieczeństwa i zwalczania terroryzmu [...]. Dążyć należy w szczególności do wspierania zdolności krajów partnerskich w zakresie identyfikowania i lokalizowania zagranicznych bojowników terrorystycznych. UE będzie również nadal propagować wielostronną współpracę, współpracując z głównymi światowymi

³ *Ibidem*, s. 11.

⁴ *Europejska strategia bezpieczeństwa*, Komisja Europejska, <https://commission.europa.eu> (20.02.2024).

wymi podmiotami w tej dziedzinie, takimi jak ONZ, NATO, Rada Europy, Interpol i OBWE. Będzie też współpracować ze Światowym Forum na rzecz Zwalczania Terroryzmu i światową koalicją przeciwko Daiszowi, a także z odpowiednimi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego⁵.

Definiując zadania UE w walce z terroryzmem, G. Ociecek oraz K. Samiczak określają terroryzm jako „wszelkie celowe akty popełnione przez pojedyncze osoby lub organizacje przeciw jednemu lub kilku państwom, ich instytucjom lub ludności, w celu zastraszania oraz poważnego osłabienia lub zniszczenia struktury politycznej, gospodarczej i społecznej kraju”⁶. Opracowana na lata 2020–2025 strategia skupia się na obszarach priorytetowych, w których UE może wspierać państwa członkowskie w zakresie bezpieczeństwa mieszkańców Europy, przy jednoczesnym poszanowaniu europejskich zasad i wartości. Polityka ta ma być realizowana w ramach europejskiej unii bezpieczeństwa, która ma odzwierciedlać zmiany w zagrożeniach dla bezpieczeństwa w Europie oraz stworzyć warunki do stabilnej, długoterminowej aktywności unijnych rządów, agencji, instytucji, sektora prywatnego i osób prywatnych. Komisja Europejska opracowała nową strategię UE w przedmiocie unii bezpieczeństwa. Oparta jest ona na czterech strategicznych priorytetach działania na poziomie unijnym i będzie w dużym stopniu wynikać z efektów prac agencji UE. W poszczególnych filarach strategii opracowano kluczowe obszary działania, w tym walkę z terroryzmem⁷.

UE objęta w takim samym zakresie jak inne regiony świata procesami globalizacji, zmuszona jest posiadać koncepcję bezpieczeństwa zawierającą aspiracje i potrzeby poszczególnych krajów, instytucji i organizacji międzynarodowych, w ramach których funkcjonują, będących jednocześnie pochodną procesów integracyjnych, tak specyficznych w globalizacji. Realna potrzeba kolegialnego bezpieczeństwa powinna być podstawą koncepcji bezpieczeństwa europejskiego początku XXI w. Bezpieczeństwo w UE musi być zorganizowane z uwzględnieniem bezpieczeństwa wszystkich bez wyjątku państw⁸.

⁵ Komunikat Komisji Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa z dnia 24 sierpnia 2020 r., Komisja Europejska, <https://commission.europa.eu> (20.02.2024).

⁶ G. Ociecek, K. Samiczak, *Działalność prokuratury i Policji w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi w kontekście dynamicznie zmieniającej się sytuacji militarnej na świecie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 2022, nr 2, s. 8.

⁷ *Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European economic and social committee and the committee of the regions on the EU Security Union Strategy*, Brussels, 24.7.2020, COM(2020) 605 final, Unia Europejska, <https://eur-lex.europa.eu/> (7.03.2024).

⁸ D.J. Mierzejewski, *Bezpieczeństwo europejskie w warunkach przemian globalizacyjnych*, Toruń 2011, s. 220–221.

Zwalczanie terroryzmu w krajach UE – nowe trendy i zasady

W trakcie obrad Rady Europejskiej w dniu 28 czerwca 2016 r. szefowie państw i rządów przyjęli *Globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. Strategia ta, zawierająca kompleksowe podejście do między innymi bezpieczeństwa, zapowiada „bardziej elastyczną i dostosowaną do naszych priorytetów strategicznych politykę” oraz „ukierunkowane podejście do kwestii odporności, zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania”. Zaangażowanie UE ma ponadto objąć „innowacje w dziedzinie polityki”, takie jak „kompleksowe podejście do konfliktów i sytuacji kryzysowych”⁹.

UE obecnie przyjmuje pozycję odrębnego, samodzielnego i klasycznego systemu wspólnego bezpieczeństwa, czyli układu „zwróconego do wewnątrz”, nastawionego głównie na neutralizację i przewyżczanie konfliktów oraz zagrożeń kreujących się pośród określonych podmiotów. Niezbędna jest w tej sytuacji normalizacja wewnętrzna systemu i respektowanie pewnych norm postępowania. System wewnętrznego bezpieczeństwa państw członkowskich skalkulowany został celem wyeliminowania określonych zagrożeń poprzez proces szybszej integracji¹⁰.

Determinantami wpływającymi aktualnie na rozwój zagrożeń terrorystycznych w UE są: układ w Schengen, pogłębiający się kryzys migracyjny, niedostateczna koordynacja wspólnych działań służb specjalnych i pododdziałów antyterrorystycznych, fatalne efekty polityki asymilacyjnej islamskich imigrantów. Szczególnie widoczne były i są nadal błędy we współpracy służb specjalnych i jednostek antyterrorystycznych policji. Jest to zauważalne, bowiem nie udało się powstrzymać zamachowców, którzy przeprowadzili zamachy m.in. w Londynie, Manchesterze, Nicei, Berlinie, Paryżu, Brukseli, Madrycie¹¹.

W konsekwencji wielu zamachów terrorystycznych w Europie po 2001 r. UE przyjęła wielopłaszczyznowe środki mające zwalczać terroryzm. Zwalczanie terroryzmu i zagwarantowanie bezpieczeństwa są zasadniczą domeną państw UE, ataki terrorystyczne z ostatnich lat wskazały, iż jest to też wspólne wyzwanie wymagające zbiorowych przedsięwzięć. UE gwarantuje bezpieczeństwo swoim obywatelom, gdyż zapewnia krajom członkowskim podstawową płaszczyznę kooperacji

⁹ A. Paterek, *Bezpieczeństwo Europy – dyskusje wokół sekurytyzacji pomocy rozwojowej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2017, s. 107.

¹⁰ A. Drzewicki, *Unia Europejska a przyszłość europejskiego systemu bezpieczeństwa. Polski punkt widzenia*, „Dyplomacja i Bezpieczeństwo”, 2014, nr 1, s. 113.

¹¹ M. Joks, *Zagrożenia bezpieczeństwa Europy w aspekcie europejskiej strategii bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe ASzWoj”, 2017, nr 4, s. 11–12.

i koordynacji działań. W 2015 r. UE ogłosiła wspólną deklarację¹², aby pokazać krajom członkowskim kierunek prac. Przywódcy europejscy zaapelowali o działania w następujących kierunkach: współpraca z partnerami międzynarodowymi, zwalczanie radykalizacji, ochrona wartości i zapewnianie bezpieczeństwa obywatelom. W listopadzie 2020 r. ze względu na ataki terrorystyczne w Niemczech, Francji i Austrii ministrowie spraw wewnętrznych UE zdecydowali zintensyfikować kolegalne przedsięwzięcia w walce z terroryzmem, zakładając ochronę wspólnych wartości UE, takich jak sprawiedliwość, wolność słowa i demokracja¹³, natomiast miesiąc później – w grudniu 2020 r. przywódcy UE zadeklarowali, iż będą działać zdecydowanie w walce z terroryzmem¹⁴.

Zamachy na WTC w dniu 11 września 2001 r. skutkowały tym, że UE opracowała listę osób, grup i podmiotów, które ze względu na działalność terrorystyczną objęto sankcjami, co jest regularnie aktualizowane raz na pół roku. Od września 2016 r. UE stosuje ponadto odrębne sankcje wobec Al-Kaidy oraz ISIS, jak również wobec ich sojuszników¹⁵.

Efektywna wymiana informacji przez określone służby i instytucje państw UE jest nieodzowna w walce z terroryzmem, inwigilacją terrorystów oraz zwalczaniu przestępczości zorganizowanej. Celem usprawnienia analizy i przepływu informacji między państwami UE wprowadzono nowe metody, takie jak: w 2016 r. powołano w Europolu Europejskie Centrum ds. Zwalczania Terroryzmu, celem wymiany informacji pomiędzy krajowymi organami policyjnymi, w 2018 r. uaktualniono system informacyjny Schengen, wykorzystywany przez straż graniczną i policję do wymiany danych o zaginionych i poszukiwanych przedmiotach i osobach. W 2018 r. przyjęło nową dyrektywę w sprawie informacji związanych z przelotami pasażerskimi, weryfikującą przekazywanie i analizowanie danych personalnych pozyskiwanych od pasażerów linii lotniczych. Zastosowano w 2019 r. nowe reguły interoperacyjności unijnych systemów IT w zakresie zarządzania granicami, bezpieczeństwa i migracji¹⁶.

¹² *Oświadczenie przywódców UE o walce z terroryzmem z dnia 12 lutego 2015 r.*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).

¹³ *Wspólne oświadczenie unijnych ministrów spraw wewnętrznych w sprawie ostatnich ataków terrorystycznych w Europie z dnia 13 listopada 2020*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).

¹⁴ *Reakcja UE na terroryzm*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).

¹⁵ *Unijna lista terrorystów*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).

¹⁶ *Systemy IT do walki z przestępczością i ochrony granic UE*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).

Po atakach terrorystycznych w Madrycie w dniu 11 marca 2004 r. przywódcy UE ogłosili deklarację w sprawie zwalczania terroryzmu. Ustalono m.in. powołanie stanowiska unijnego koordynatora ds. zwalczania terroryzmu. Osoba ta koordynuje prace nad zwalczaniem terroryzmu w krajach członkowskich, analizuje wprowadzanie strategii UE w walce z terroryzmem oraz odpowiada za wymianę informacji między UE a państwami niezrzeszonymi¹⁷.

Sporo uwagi poświęcono w ostatnich latach kwestii prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, co skutkuje negatywnie dla systemu finansowego Unii i bezpieczeństwa jej obywateli. W 2018 r. w UE wprowadzono nowe restrykcyjne przepisy przeciwko praniu pieniędzy. Przepisy ograniczają pranie przestępczych środków pod przykrywką fikcyjnych firm oraz regulują kontrolę wobec krajów tzw. wysokiego ryzyka. Zwiększono kompetencje i rolę organów nadzoru finansowego oraz usprawniono dostęp do danych i ich wymiany¹⁸.

W celu niwelacji luk prawnych umożliwiających terrorystom wykorzystywanie przerobionej broni w 2017 r. opracowano nowe przepisy o kontroli nabywania i posiadania broni. Dyrektywa umożliwia śledzenie broni oraz zawiera ostrzejsze przepisy regulujące zakup i posiadanie najniebezpieczniejszych rodzajów broni palnej¹⁹. W 2019 r. UE przyjęła nowe przepisy, celem uniemożliwienia dostępu użytkownikom do prekursorów materiałów wybuchowych oraz zagwarantowania posiadania informacji o podejrzanych zakupach broni palnej. Prekursory środków wybuchowych to materiały chemiczne wykorzystane w legalnych celach. Czasami są wykorzystywane niezgodnie z przeznaczeniem do przestępczej produkcji materiałów wybuchowych poza oficjalnym obiegiem²⁰.

UE oceniła, że w ostatnich latach wzrosła liczba zamachów terrorystycznych przy wykorzystaniu nowoczesnej technologii. W UE trwają aktualnie prace nad kolejnymi przepisami gwarantującymi efektywny proces transgranicznego akcesu do elektronicznego materiału dowodowego. W aspekcie ewoluującego procesu zagrożeń i istotnego tempa rozwoju technologicznego zasadne jest, aby w UE w postępowaniach

¹⁷ Koordynator ds. zwalczania terroryzmu, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).

¹⁸ *Walka z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w UE*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).

¹⁹ *UE zaostrza kontrolę nabywania i posiadania broni*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).

²⁰ *UE zaostrza przepisy dotyczące prekursorów materiałów wybuchowych*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).

karnych dotyczących przestępstw terrorystycznych można było wykorzystać narzędzia cyfrowe²¹.

Od 2011 r., według posiadanych danych, 4–5 tys. obywateli UE dotarło lub usiłowało dotrzeć do miejsc konfliktu, przeważnie w Iraku i Syrii, celem akcesu do grup terrorystycznych, takich jak ISIS. 30% z nich powróciło już do macierzystych państw. Udział zagranicznych bojowników od dłuższego czasu stanowi istotny problem w programie politycznym UE. W 2017 r. UE wprowadziła dyrektywę o zwalczaniu terroryzmu. Dyrektywa wzmocniła prawodawstwo UE i dzięki temu można było skuteczniej zapobiegać atakom terrorystycznym i neutralizować zagrożenia generowane przez zagranicznych bojowników. Dyrektywa kryminalizuje takie akty, jak: organizacja szkoleń i wyjazdów w celach terrorystycznych, pomoc w takich wyjazdach, przekazywanie lub gromadzenie funduszy na rzecz organizacji i zamachów terrorystycznych. W 2017 r. UE przyjęła ponadto rozporządzenie zmieniające przepisy graniczne Schengen. Nowe przepisy nałożyły na państwa członkowskie obowiązek systematycznej kontroli w odpowiednich zasobach informacyjnych wszystkich osób przekraczających granice zewnętrzne²².

W 2014 r. UE przyjęła kolegiąlną strategię walki z terroryzmem. Zdefiniowano wówczas istotne płaszczyzny priorytetowe, np. wzmocnienie współpracy z państwami spoza UE przy rozpracowaniu kanałów werbunkowych i identyfikowaniu przybywających do Europy bojowników. W 2015 r. UE zdecydowała, aby zintensyfikować działania na arenie międzynarodowej celem zwalczania terroryzmu, głównie w regionie Morza Śródziemnego, Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu, Sahelu i Zatoki Perskiej. Podjęto decyzje, aby zawęzić kooperację ze strategicznymi partnerami i zainicjować kolejne intensywne działania przeciw terroryzmowi. W 2020 r., aby chronić obywateli UE przed terroryzmem, zdecydowano o większym zaangażowaniu UE w działania poza jej strukturą. Jako obszary priorytetowe wskazano: geograficzne – region Sahelu i Róg Afryki, Afrykę Północną, Bliski Wschód, Bałkany Zachodnie; tematyczne – prawa człowieka, przestrzeganie prawa, zwalczanie i finansowanie terroryzmu²³.

²¹ *Wstępne porozumienie Rady i Parlamentu Europejskiego co do usprawnienia wymiany informacji w sprawach dotyczących terroryzmu*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).

²² *Kodeks graniczny Schengen: zaostrzenie kontroli na granicach zewnętrznych*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).

²³ *Reakcja UE na terroryzm*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).

Raport Europolu z 2021 r. dotyczący terroryzmu w UE w 2020 r. podaje: „w UE miało miejsce 57 prób zamachów terrorystycznych (w tym zamachy przeprowadzone skutecznie, nieudane i udaremnione), w porównaniu z 55 w 2019 roku, 10 z nich przypisuje się terroryzmowi dżihadystycznemu w Austrii, Francji i Niemczech [...]. Chociaż stali tylko za jedną szóstą wszystkich ataków w UE, terroryści dżihadystyczni byli odpowiedzialni za ponad połowę zgonów (12) i prawie wszystkich rannych (47)”. Terroryzm islamski pomimo pewnej tendencji spadkowej w dalszym ciągu jest głównym zagrożeniem terrorystycznym w Europie. W 2020 r. liczba przeprowadzonych skutecznie dżihadystycznych ataków terrorystycznych była ponad dwukrotnie większa niż udaremnionych. Terroryści islamscy przeprowadzili zamachy w następujących latach i liczbach: 2017 – 33 ataki, 2018 – 24 ataki, 2019 – 21 ataków, 2020 – 14 ataków²⁴.

W państwach UE w 2021 r. odnotowano następujące liczby zamachów terrorystycznych: Austria – 1, Belgia – 1, Dania – 1, Francja – 5, Niemcy – 3, Węgry – 1, Hiszpania – 1, Szwecja – 2, ogółem – 15 zamachów. Całkowita liczba ataków w 2021 r. była znacznie niższa niż w poprzednich latach ze względu na istotny spadek ataków uznanych za terroryzm lewicowy. Na terenie UE w 2021 r. zarejestrowano następującą liczbę zatrzymań osób zaangażowanych w działalność terrorystyczną: Austria – 24, Belgia – 32, Chorwacja – 2, Cypr – 6, Dania – 9, Finlandia – 5, Francja – 140, Niemcy – 34, Grecja – 6, Węgry – 2, Irlandia – 14, Włochy – 40, Holandia – 17, Polska – 3, Portugalia – 2, Rumunia – 2, Hiszpania – 47, Szwecja – 3, łącznie – 388 zamachów. Największą liczbę ataków odnotowano we Francji – 5, Niemczech – 3 i Szwecji – 2. W Austrii, Danii, na Węgrzech, w Belgii i Hiszpanii odnotowano po 1 ataku. W 2021 r. w wyniku ataków dżihadystycznych w Hiszpanii i Francji zginęły 2 osoby²⁵.

Terroryzm pozostaje poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE, gdyż przekracza granice, wykorzystuje nowe technologie i sposoby działania. Jego celem jest m.in. wywołanie strachu i chaos wśród obywateli UE. W 2022 r. odnotowano 16 ataków terrorystycznych w UE, a 12 innych ataków nie powiodło się lub zostało udaremnionych. Zamachy miały miejsce w siedmiu państwach członkowskich, a w innych państwach zatrzymano podejrzanych o powiązania z terroryzmem. Cztery osoby zginęły w atakach terrorystycznych w UE:

²⁴ *Terroryzm w UE: ataki, ofiary śmiertelne i zatrzymania w 2020 r.*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu>, 20.08.2021 (12.07.2023).

²⁵ *Terroryzm w UE: fakty i liczby – infografika*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (11.03.2024).

dwie w wyniku ataków dżihadystów i dwie w zamachu prawicowym. UE nadal postrzega terroryzm islamski jako najważniejsze zagrożenie terrorystyczne, mimo że liczba ataków dżihadystów spadła w porównaniu z latami 2020 i 2021. Służby UE obserwują dalsze rozprzestrzenianie się propagandy terrorystycznej w internecie. Jest to szczególnie niepokojące w obliczu rosnącej liczby młodych osób, w tym nieletnich, którzy są podatni na propagandę terrorystyczną w internecie. Środowisko terrorystyczne staje się bardziej zdecentralizowane i niestabilne. Różnorodne podmioty często współpracują i inspirują się wzajemnie. Również rosyjska agresja przeciwko Ukrainie niesie ze sobą także potencjalne konsekwencje dla środowiska terrorystycznego i ekstremistycznego w UE. Uprawnione służby i podmioty konsekwentnie reagują na wyzwania i zagrożenia, jakie stworzyła przedmiotowa wojna, prowadząc w procesie ciągłym szereg skoordynowanych przedsięwzięć w celu monitorowania działań antyterrorystycznych, aby bezpośrednio wspierać zagrożone terroryzmem państwa²⁶.

Cały ekosystem bezpieczeństwa UE, na poziomie krajowym lub międzynarodowym, traktuje priorytetowo sprawy prowadzone w zakresie zwalczania terroryzmu. Walka z tym zjawiskiem pozostaje nadal priorytetem dla UE. W dalszym ciągu realizowana będzie współpraca unijna pomiędzy wszystkimi państwami członkowskim w celu łagodzenia skutków zagrożenia terroryzmem i neutralizacji tego zagrożenia²⁷. Ewolucja kompleksowego podejścia do kwestii bezpieczeństwa okazuje się jedną z kluczowych, a UE musi uczyć się na popełnianych błędach oraz podejmować pewne kroki w obszarach kompleksowych, takich jak np. planowanie i prowadzenie operacji zwiększających bezpieczeństwo²⁸.

Zjawisko terroryzmu prawdopodobnie w najbliższych latach nadal będzie stałym zagrożeniem dla Europy. Zatem ważną kwestią jest i będzie (oprócz współpracy w ramach UE) współpraca UE z ONZ, jak również organizacjami międzynarodowymi zwalczającymi terroryzm. Istotna jest nadal obustronna współpraca pomiędzy UE a USA oraz z wieloma innymi państwami w zakresie gromadzenia i analizy informacji, kontynuowanie współpracy operacyjnej oraz wymiana doświadczeń. Ważnym elementem jest i będzie nadal ujednolicenie procedur i terminologii. Zaznaczyć należy, iż walka z terroryzmem jest głównie

²⁶ C. De Bolle, *TE-SAT. European Union. Terrorism situation and trend report*, Luksemburg 2023, s. 4.

²⁷ *Ibidem*, s. 5.

²⁸ M. Drent, *The EU's Comprehensive Approach to Security: A Culture of Co-ordination?*, „*Studia Diplomatica*”, 2011, t. LXIV-2, s. 14.

domeną władz narodowych, posiadających realne możliwości w zakresie wdrażania postanowień UE związanych ze zwalczaniem terroryzmu²⁹.

John Raine, starszy doradca w Instytucie Studiów Strategicznych w Waszyngtonie, analizując okoliczności zamachu terrorystycznego Westminster w Londynie w 2017 r. oraz jego skutki, w swojej analizie z dnia 2 lipca 2018 r. ocenia, że siła struktur ISIS w Europie pomimo tego, iż znacznie osłabła, to jednak w dalszym ciągu stanowi realne zagrożenie. Zadaje jednocześnie pytanie: jakie powinny być nowe priorytety w obliczu zagrożenia bezpieczeństwa zbiorowego i ponownej transformacji terroryzmu? Jego zdaniem planowane działania kontrterrorystyczne winne być oparte na długoterminowych rozwiązaniach i w zasadniczym celu muszą likwidować potencjalne źródła tego zagrożenia. W tym przypadku podkreśla niezwykle istotną rolę wspólnych działań służb wywiadowczych. Wskazuje na konieczność angażowania społeczności lokalnych oraz władz rządowych w zwalczanie terroru. J. Raine dowodzi, iż terroryzm nie wykazuje oznak słabnięcia. Ideologie i wiedza specjalistyczna, które go żywią, nadal są mocne. Raine twierdzi, że terroryści wyciągnęli z ostatnich 20 lat ogromną wiedzę i doświadczenie, a np. stolice Europy stanowią dla nich wspólną przestrzeń bitwy³⁰.

Państwa UE od szeregu lat zmagają się z różnymi rodzajami terroryzmu, m.in. nacjonalistycznym, separatystycznym, skrajnie lewicowym, anarchistycznym, pravicowym, islamskim, czy też terroryzmem ekologicznym. Istotne zagrożenie stanowi aktualnie działalność terrorystyczna radykalnych islamistów sympatyzujących z ISIS lub innymi organizacjami terroryzmu związanymi z tego typu nurtem. Dwie ostatnie dekady to czas, kiedy UE była zarówno celem, jak i zapleczem organizacyjno-logistycznym „rodzimego” terroryzmu, tworzonego przez mieszkańców Europy – zradykalizowanych ideologicznie i religijnie lokalnych konwertytów i potomków muzułmańskich imigrantów³¹.

Ostatnie lata pokazują, że terroryzm zmienia swoje oblicze. Jest zagrożeniem globalnym, a skupianie się na indywidualnym terroryście lub grupie może nie być już wystarczające. Dlatego zasadne jest tworzenie

²⁹ K. Rypulak-Mirowska, *Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia – obecny stan uwarunkowań prawnych i organizacyjnych* [w:] *Wybrane zagadnienia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia dla Polski*, red. P. Bryksa, Warszawa 2008, s. 63.

³⁰ J. Raine, *New priorities for international counter-terrorism*, The International Institute for Strategic Studies, <https://www.iiss.org> (9.03.2024).

³¹ J. Laskowski, A. Laskowska, *Religiously Inspired Terrorism in the European Union Countries*, „Safety & Defense”, 2022, nr 8, s. 3–4.

określonych standardów „ukierunkowanych” na problemy generowane i wzmacniane przez terroryzm³².

W listopadzie 2020 r. w trakcie spotkania ministrów spraw wewnętrznych UE (o czym wspominałem już wcześniej) dyskutowano na temat strategii zwalczania terroryzmu w Europie. W efekcie tego spotkania opublikowano oświadczenie: „Potwierdzamy naszą niezachwianą jedność i solidarność w walce z wszelkimi formami terroryzmu. Jesteśmy głęboko zszokowani przerażającymi atakami terrorystycznymi, które miały miejsce w ostatnich tygodniach w Paryżu, Dreźnie, Conflans-Saint-Honorine, Nicei, Wiedniu i innych miejscach; z całą mocą potępiamy te akty barbarzyństwa. Nasze myśli są teraz z ofiarami, a także ich krewnymi i przyjaciółmi, którym przekazujemy kondolencje i najgłębsze wyrazy współczucia. Składamy wyrazy szacunku austriackiemu policjantowi, który został ciężko ranny w czasie pełnienia obowiązków. Zobowiązujemy się do wsparcia i solidarności z poszkodowanymi krajami i ich mieszkańcami, a także miastami, w których miały miejsce ataki”. Uczestnicy konferencji podkreślali, że „walka z terroryzmem nie jest skierowana przeciwko jakimkolwiek przekonaniom religijnym czy politycznym, ale przeciwko fanatycznemu i brutalnemu ekstremizmowi”. Wspólna deklaracja ministrów spraw wewnętrznych UE w sprawie zamachów terrorystycznych w Europie zawarta została w zapowiedzi konkretnych przedsięwzięć: wzmocnienie pozycji Europejskiego Koordynatora ds. Walki z Terroryzmem, większa troska o losy migrantów w procesie integracji ze społeczeństwem, lepsza współpraca z krajami trzecimi w celu wydalenia przestępców i terrorystów, uszczelnienie granic zewnętrznych UE oraz bezpieczeństwa w strefie Schengen dzięki poprawie działań służb oraz systematyczne gromadzenie informacji o osobach wjeżdżających i wyjeżdżających, neutralizowanie propagandy ekstremistycznej i terrorystycznej, dezinformacji i mowy nienawiści, wprowadzenie zapisów antyterrorystycznych w przepisach europejskich regulujących rynek usług cyfrowych³³. Założenia te przyjęto, aby zagwarantować UE realne, kolegialne bezpieczeństwo i obronę, jak również umożliwić jej aktywność na każdym etapie konfliktów i kryzysów przy wykorzystaniu całej gamy narzędzi, którymi dysponuje³⁴.

³² T. Miłkowski, *The European Union and terrorist threats: The next step (Part I)*, „Annals of The Administration and Law”, 2022, R. XXII, s. 108.

³³ P. Ślusarczyk, *Walka z terroryzmem. UE zwiera szyki*, Euroislam, <https://euroislam.pl>, 11.11. 2020 (13.03.2024).

³⁴ Z. Czachór, *Aktywność Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa i obrony. Analiza w świetle teorii instytucjonalizmu historycznego*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa”, 2018, nr 4, s. 119.

W celu zwalczania terroryzmu podjęte zostaną kroki uniemożliwiające wjazd na teren UE osób, które powiązane są z terroryzmem, co realizowane będzie poprzez kontrole z wykorzystaniem narzędzi biometrycznych, a dane te będą zapisywane w Systemie Informacyjnym Schengen. UE ma również przekazać więcej środków finansowych na ochronę obiektów miejskich zagrożonych zamachami terrorystycznymi. Komentując obrady ministrów spraw wewnętrznych UE w listopadzie 2020 r., Mikael Damberg, szwedzki minister spraw wewnętrznych, otwarcie przyznał, że islamizm jest zagrożeniem dla równości, demokracji, europejskiego stylu życia i wolności słowa. Według słów M. Damberga: „dziś w Europie siły islamistyczne, które uciekają się do przemocy, są jednym z największych zagrożeń. Państwo szwedzkie nie może być bierne, kiedy ludzie ci chcą zmienić naszą demokrację”³⁵.

Analizując zagrożenia terrorystyczne dla UE, warto uwagę poświęcić nie tylko terroryzmowi islamskiemu. Kryzys gospodarczy w UE był dogodnym pretekstem do aktywności organizacji lewicowych. W Grecji obecnie działa ok. 380 organizacji terrorystycznych o profilu anarchistyczno-lewicowym. W Niemczech obserwuje się aktywność ruchów lewicowych – szczególnie w dużych aglomeracjach miejskich, np. Berlin czy Hamburg, gdzie skrajna lewica głosi tzw. antyfaszyzm, czyli postawy prawicowe, konsumpcjonizm, kapitalizm, czy też kontrola obywateli przez państwo. Lewicowy radykalizm w XXI-wiecznym stylu był w pewnym zakresie tolerowany w UE, pomimo że był powodem agresywnych demonstracji, które dawały początek aktom wandalizmu. Propagatorzy pewnych postaw politycznych i społecznych postrzegali radykalnych lewicowców poprzez pryzmat walki z „faszyzmem” i środowiskiem neonazistowskim, uznawanymi, ze względu na historię, za istotne zagrożenie dla UE. Nie można jednoznacznie wykluczyć, że ruchy te nie staną się zagrożeniem dla bezpieczeństwa Europy³⁶. Istotnym w UE zagrożeniem jest terroryzm prawicowy.

Nurtem terroryzmu ekstremistyczno-prawicowego zagrażającemu UE mogą być takie organizacje, jak: Chuligani Przeciwno Salafitom (*Hooligans gegen Salafisten*, HoGeSa (HOGESA)), niemieckie Narodowosocjalistyczne Podziemie (*Nationalsozialistischer Untergrund*, NSU), Patriotyczni Europejczycy Przeciwno Islamizacji Zachodu (*Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes*, Pegida), funkcjonująca w UE Old School Society oraz Gruppe Freital, polski Obóz Naro-

³⁵ P. Ślusarczyk, *op.cit.*

³⁶ M. Kijewska, *Lewicowy terroryzm w Europie Zachodniej w drugiej połowie XX i na początku XXI wieku. Podstawowe informacje i kierunki rozwoju*, „Radzyński Rocznik Humanistyczny”, 2018, nr 1.

dowo-Radykalny (ONR), szwedzki Nordycki Ruch Oporu (*Nordiska Motstrandsrörelsen*), brytyjska Angielska Liga Obrony (*English Defence League*, EDL), włoska Avanguardia Ordinovista, norweska Nordic Resistance (Nordfront) oraz Krew i Honor (*Blood and Honour*), Stop Islamizacji Europy (SIOE) i wiele innych. Aktywność radykalnych ruchów i organizacji prawicowych skierowana była i jest na propagowanie ewolucji systemu społeczno-politycznego, a inspiracja tej działalności związana jest z ideologią faszystowską i narodowo-socjalistyczną³⁷.

W 2022 r. odnotowano jeden prawicowy atak terrorystyczny. Nie zgłoszono żadnego nieudanego ataku, udaremniono trzy ataki i dokonano aresztowań 45 prawicowych terrorystów w dziewięciu państwach członkowskich UE³⁸. Wspólna akcja Eurojust, Europol i krajowych służb w Belgii, Chorwacji, Niemczech, na Litwie, w Rumunii i Włoszech w 2023 r. skutkowałą rozbiciem międzynarodowej siatki prawicowych terrorystów. Podczas wspólnej akcji zatrzymano pięciu podejrzanych i przesłuchano kolejnych siedmiu. Ponadto skonfiskowano nośniki danych i broń. Zatrzymani terroryści należą do prawicowej organizacji, która wykorzystuje platformę internetową do działań związanych z terroryzmem, w tym do rozpowszechniania propagandy brutalnego ekstremizmu, aktywnej rekrutacji nowych członków i udostępniania instrukcji obsługi broni³⁹.

Zagrożeniem jest nadal terroryzm separatystyczny i nacjonalistyczny reprezentowany przez organizacje: Baskonia i Wolność (*Euskadi ta Askatasuna*, ETA) – Francja, Hiszpania; Galicyjski Ruch Oporu (*Resistência Galega*, RG, REGA) – Hiszpania; Front Wyzwolenia Narodowego Korsyki (*Fronte di Liberazione Naziunale di a Corsica*, FLNC); Front Wyzwolenia Narodowego Prowansji (*Front de Libération Nationale de Provence*, FLNP); Rewolucyjna Armia Bretońska (*Armée Révolutionnaire Bretonne*, ARB) – Francja; Dissident Republican (DR), Prawdziwa Irlandzka Armia Republikańska (*Real Irish Republican Army*, RIRA), Republikańska Akcja Przeciwko Narkotykom (*Republican Action Against Drugs*); Wojownicy Irlandii (*Óglaigh ná h'Éireann*, ONH) oraz Kontynuacja Irlandzkiej Armii Republikańskiej (*Continuity Irish Republican Army*, CIRA) – działające na terenach Wielkiej Brytanii (głównie Irlandii Północnej). Do drugiej dekady XXI w. ekstremalne organizacje separatystyczne generowały istotne zagrożenie dla bezpie-

³⁷ A. Wojtaszak, *Wzrost liczby zachowań radykalnych w Europie a przyszłość Unii Europejskiej*, „Acta Politica Polonica”, 2018, nr 1, s. 17.

³⁸ C. Riehle, *Europol TE-SAT 2023*, Eucrium, <https://eucrim.eu> (26.04.2024).

³⁹ *Five right-wing terrorists arrested throughout Europe with the support of Eurojust and Europol*, Eurojust, <https://www.eurojust.europa.eu> (25.04.2024).

czeństwa UE. Działania tych organizacji były napędzane nacjonalizmem, odrębnością etniczną i religią. Tylko w wyniku funkcjonującej na terenach Hiszpanii i Francji organizacji baskijskich separatystów w latach 1968–2008 zginęło 825 osób. 8 stycznia 2011 r. ETA ogłosiła trwałe zawieszenie broni, a 20 października 2011 r. podjęła decyzję o zaprzestaniu działań zbrojnych. Z kolei uaktywnił się wówczas RG, organizując w tym roku cztery zamachy na terenie hiszpańskiej Galicji. W pierwszych latach drugiej dekady XXI w. na Korsyce (Francja) aktywna była FLNC. W grudniu 2013 r. ataki przeprowadziła także ARB, a w następnym roku w Prowansji powstała nowa grupa separatystyczna – FLNP. Pomimo tzw. porozumienia wielokopiątkowego z 10 kwietnia 1998 r. nie wszyscy członkowie IRA przestali walczyć o niepodległość. Rozbrajanie IRA było początkiem powrotu do normalności, choć nadal działały CIRA i RIRA. Ponadto grupy ekstremalne CIRA oraz ONH przeprowadzały akcje terrorystyczne również w innych regionach Wielkiej Brytanii⁴⁰.

W 2022 r. w UE nie odnotowano ataków terrorystycznych o charakterze etnonacjonalistycznym i separatystycznym. 18 osób aresztowano za udział w działalności etnonacjonalistycznej i separatystycznej w czterech państwach członkowskich UE. Analizując teoretyczny rozwój terroryzmu w UE, można prognozować, że w przyszłości granice między różnymi rodzajami terroryzmu będą zanikać. Prawdopodobnie prawicowy, lewicowy i inspirowany środowiskiem terroryzm i brutalny ekstremizm będą się istotnie rozwijać⁴¹.

Zakończenie

Analizując skalę przedmiotowego zjawiska w UE na podstawie maczry zagrożenia terrorystycznego, ocenić należy, że choć ulega ono fluktuacji, to zasadniczo jednak, w całościowej ocenie, balansuje na dość zbliżonym poziomie⁴². Terroryzm w UE w dalszym ciągu stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państw Europy stawiającej czoła kolejnym problemom wewnętrznym i zewnętrznym. W świetle tego zagrożenia UE musi intensywniej prowadzić kolegalne działania kontrterrorystyczne celem skutecznego zneutralizowania tego zjawiska w krajach członkowskich. Tylko jednolity front antyterrorystyczny państw członkowskich

⁴⁰ *Ibidem*, s. 16.

⁴¹ C. Riehle, *op.cit.*

⁴² S. Wojciechowski, *Współczesne zagrożenie terrorystyczne w Unii Europejskiej w ocenie Europolu i Eurojustu*, „Przegląd Zachodni”, 2019, nr 2, s. 135.

może gwarantować pewne ograniczenie przedmiotowego problemu w określonej skali. Niestety, będzie to tylko pewne ograniczenie zjawiska, nie ma bowiem możliwości całkowitego jego zwalczenia.

Bibliografia

- Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European economic and social committee and the committee of the regions on the EU Security Union Strategy*, Brussels, 24.7.2020, COM(2020) 605 final, Unia Europejska, <https://eur-lex.europa.eu/> (7.03.2024).
- Czachór Z., *Aktywność Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa i obrony. Analiza w świetle teorii instytucjonalizmu historycznego*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa”, 2018, nr 4.
- De Bolle C., *TE-SAT. European Union. Terrorism situation and trend report*, Luksemburg 2023.
- Drent M., *The EU's Comprehensive Approach to Security: A Culture of Co-ordination?*, „Studia Diplomatica”, 2011, t. LXIV-2.
- Drzewicki A., *Unia Europejska a przyszłość europejskiego systemu bezpieczeństwa. Polski punkt widzenia*, „Dyplomacja i Bezpieczeństwo”, 2014, nr 1.
- Five right-wing terrorists arrested throughout Europe with the support of Eurojust and Europol*, Eurojust, <https://www.eurojust.europa.eu> (25.04.2024).
- Joks M., *Zagrożenia bezpieczeństwa Europy w aspekcie europejskiej strategii bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe ASzWoj”, 2017, nr 4.
- Kijewska M., *Lewicowy terroryzm w Europie Zachodniej w drugiej połowie XX i na początku XXI wieku. Podstawowe informacje i kierunki rozwoju*, „Radzyński Rocznik Humanistyczny”, 2018, nr 1.
- Kodeks graniczny Schengen: zaostrzenie kontroli na granicach zewnętrznych*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).
- Koordynator ds. zwalczania terroryzmu*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).
- Laskowski J., Laskowska A., *Religiously Inspired Terrorism in the European Union Countries*, „Safety & Defense”, 2022, nr 8.
- Mierzejewski J.D., *Bezpieczeństwo europejskie w warunkach przemian globalizacyjnych*, Toruń 2011.
- Miłkowski T., *The European Union and terrorist threats: The next step (Part I)*, „Annals of The Administration and Law”, 2022, R. XXII.
- Ocieczek G., Samiczak K., *Działalność prokuratury i Policji w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi w kontekście dynamicznie zmieniającej się sytuacji militarnej na świecie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 2022, nr 2.
- Oświadczenie przywódców UE o walce z terroryzmem z dnia 12 lutego 2015 r.*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).
- Paterek A., *Bezpieczeństwo Europy – dyskusje wokół sekurytyzacji pomocy rozwojowej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2017.
- Raine J., *New priorities for international counter-terrorism*, The International Institute for Strategic Studies, <https://www.iiss.org> (9.03.2024).
- Reakcja UE na terroryzm*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (06.03.2024).

- Riehle C., *Europol TE-SAT 2023*, Euclid, <https://eucrim.eu> (26.04.2024).
- Rypulak-Mirowska K., *Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia – obecny stan uwarunkowań prawnych i organizacyjnych* [w:] *Wybrane zagadnienia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia dla Polski*, red. P. Bryksa, Warszawa 2008.
- Ślusarczyk P., *Walka z terroryzmem. UE zwraca się, 14.11.2020*, Euroislam, <https://euroislam.pl> (13.03.2024).
- Terroryzm w UE: ataki, ofiary śmiertelne i zatrzymania w 2020 r.*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu> (12.07.2023).
- Terroryzm w UE: fakty i liczby – infografika*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (11.03.2024).
- UE zaostrza kontrolę nabywania i posiadania broni*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).
- UE zaostrza przepisy dotyczące prekursorów materiałów wybuchowych*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).
- Unijna lista terrorystów*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).
- Walka z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w UE*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).
- Wojciechowski S., *Współczesne zagrożenie terrorystyczne w Unii Europejskiej w ocenie Europolu i Eurojustu*, „Przegląd Zachodni”, 2019, nr 2.
- Wojtaszak A., *Wzrost liczby zachowań radykalnych w Europie a przyszłość Unii Europejskiej*, „Acta Politica Polonica”, 2018, nr 1.
- Wspólne oświadczenie unijnych ministrów spraw wewnętrznych w sprawie ostatnich ataków terrorystycznych w Europie z dnia 13 listopada 2020*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).
- Wstępne porozumienie Rady i Parlamentu Europejskiego co do usprawnienia wymiany informacji w sprawach dotyczących terroryzmu*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu> (6.03.2024).
- Zięba A., *Współczesny terroryzm*, „Securo”, 2016, nr 3.
- Żuber M., *Terroryzm współczesny zagrożeniem o charakterze globalnym* [w:] *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne. Terroryzm współczesny, aspekty polityczne, społeczne i ekonomiczne*, red. M. Żuber, Warszawa 2006.

Fighting terrorism in the european union – current trends and challenges

Abstract

Contemporary terrorism is a threat that significantly threatens the EU. It has long ceased to be perceived as a regional problem and has become a global phenomenon occurring in all regions of the world. For several decades, Europe has been taking a number of actions to combat terrorism. These methods, just like the phenomenon itself, evolve and change depending on complex conditions. Despite these efforts, terrorism is still a problem that destabilizes world order and spreads fear and terror, and the terrorists themselves, using modern battlefield means and acting in an asymmetric form, are able to carry out effective and efficient attacks.

Keywords: terrorism, security, European Union, threat

Rafał Mazur*

ROLA NAUKI CZYTANIA KRYTYCZNO-TWÓRCZEGO DZIECI W PROCESIE WERYFIKACJI *FAKE NEWSÓW* I INNYCH RODZAJÓW DEZINFORMACJI

Streszczenie

Wielość informacji, bazujących w dużej mierze na silnych emocjach, prowadzi do powstania *fake newsów*, postprawd i innych rodzajów dezinformacji. Chcąc dokonać weryfikacji otrzymywanych treści, należy poznać narzędzia dające możliwość odnalezienia źródeł informacji i skonfrontowania ich z rzeczywistością. Wcześniej jednak musi się pojawić chęć poszukiwania prawdy i odwaga w kwestionowaniu wiadomości. Umiejętność czytania krytyczno-twórczego pozwala wytworzyć już u dzieci w wieku przedszkolnym i uczniów klas 1–3 szkoły podstawowej imperatyw dociekliwości. Nauka zadawania pytań, poszukiwania odpowiedzi, oddzielania opinii od faktów czy weryfikacja prawdziwości informacji pozwalają dzieciom, nawet biernym społecznie, na wytworzenie przekonania, że ich zdanie ma znaczenie i mogą nie zgadzać się z tym, co widzą lub słyszą. Podejście psychologiczne w aspekcie czytania rozwija również umiejętności komunikacyjne, poznawcze, a także kreatywność. Uczenie czytania krytyczno-twórczego daje nadzieję na stworzenie w młodych ludziach odruchu weryfikowania treści i konfrontowania różnych punktów widzenia, a w rezultacie zachęci do aktywności społecznych.

Słowa kluczowe: czytanie krytyczno-twórcze, *fake news*, dziecko bierne społecznie, nauka czytania, podejście psychologiczne i lingwistyczne w nauce czytania

Wstęp

Ostatnie wydarzenia społeczne, geopolityczne czy kulturowe pokazują, jak wielką moc mają informacje, które bazują na silnych emocjach. Czy to epidemia Covid-19 i związane z nią akcje pro- i antyszczepionkowe, wojna w Ukrainie, czy nawet oszustwa internetowe, wykorzystujące czyjąś chorobę lub nieszczęście, uwypukliły brak umiejętności dogłębnego czytania ze zrozumieniem, weryfikacji informacji, odróżniania

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: rmazur@ur.edu.pl, ORCID 0000-0002-5417-807X.

rzeczywistości od fikcji (przede wszystkim fikcji opartej na prawdziwych wydarzeniach, ale wykorzystujących nieprawdziwe dane lub prowadzące do mylnych wniosków), podążanie za grupą czy wreszcie powolne wycofywanie się z niektórych akcji charytatywnych z obawy na oszustwo¹. Choć przyczyn takiego stanu rzeczy może być sporo i dotykają one wielu sfer zarówno kulturowych, społecznych, jak i psychologicznych, warto zastanowić się nad sposobami walki z *fake newsami*, manipulacjami czy kłamstwami, tym bardziej że przyjmują one coraz to nowe postacie i stają się coraz trudniejsze do odróżnienia od faktów.

Łukasz Lipiński charakteryzuje *fake newsy* następująco:

„*fake news* w wąskim znaczeniu to przede wszystkim dezinformacja (*disinformation*) – fałszywe informacje stworzone i udostępniane przez osoby, które mają złe intencje. Dezinformacja także może mieć różny charakter:

- sfabrykowana treść (*fabricated content*) – gdy nowa treść jest zupełnie fałszywa i stworzona, żeby oszukać odbiorcę i wyrządzić szkodę;
- zmanipulowana treść (*manipulated content*) – kiedy prawdziwa informacja lub obraz są zniekształcone, żeby oszukać odbiorcę;
- fałszywa treść (*imposter content*) – jeśli fałszywie powołuje się na prawdziwe źródła;
- fałszywy kontekst – kiedy prawdziwa treść jest ulokowana w fałszywym kontekście”².

Wobec takiej różnorodności nieprawdziwych informacji, wydaje się oczywiste, że nie można zastosować jednego, uniwersalnego sposobu, który pomógłby odróżnić prawdę od fikcji lub kłamstwa. Chcąc zatem oddzielić *fake news* od faktów, należy poszukać wielu narzędzi, które pomogą obniżyć stan emocji i zweryfikować informacje, co niestety wiąże się z czasem i samozaparciem. Umiejętność szukania źródeł, chęć rozmowy na dany temat z różnymi stronami sporu, wynajdywanie postprawd i fikcji są konieczne, jednakże wynikają one przede wszystkim z imperatywu poszukiwania prawdy. Co zatem zrobić, aby w młodych ludziach wyrobić nawyk weryfikacji źródeł lub chociażby podawania w wątpliwość wzbudzających silne emocje informacji? Jak zbudować naturalny odruch zadawania pytań, otwartości na różne perspektywy, a wreszcie odwagi w formułowaniu swojego zdania popartego udoku-

¹ Por. raport: *Dezinformacja oczami Polaków 2022*, red. P. Mieczkowski, Warszawa 2022; M. Kilian, A. Tobiasiewicz, K. Osierda, *Problem fake news w Polsce*, Warszawa 2019.

² Ł. Lipiński, *Krótki przewodnik po fake newsach*, Press, <https://www.press.pl>, 2018 (3.04.2024).

mentowanymi argumentami? Zgodnie z założeniami, rozbudzanie ciekawości i wspieranie zdolności poznawczych wpisane są w założenia podstawy programowej każdego etapu edukacyjnego, w tym etapu przedszkolnego³, gdyż właśnie wtedy młody człowiek zaczyna interesować się historiami, czy to opowiadanymi, czy pokazywanymi, oraz zaczyna uczyć się czytać. Rozwijanie takich narzędzi, jak: krytyczne i twórcze myślenie, nauka czytania ze zrozumieniem, czytanie krytyczno-twórcze pomaga wzmocnić w dzieciach chęć poznawania świata, zadawania pytań, szukania alternatywnych rozwiązań, a nawet budowania ciągu przyczynowo-skutkowego, co w przyszłości może sprawić, że wytworzą one nawyk weryfikacji źródeł informacji i mniejszej podatności na *fake newsy*.

Podejście lingwistyczne i psychologiczne w nauce czytania

Edukacja wczesnoszkolna to czas zaznajamiania dzieci z systemem znaków, wskazywania, jak można przechowywać i przekazywać informacje. Z punktu widzenia młodego człowieka to moment poznawania tajemniczego kodu, którym posługują się dorośli i którym zapisane są czytane przez rodziców historie. Chcąc jednak wykształcić w dziecku ciekawość i dać mu narzędzia pozwalające na kwestionowanie przedstawianych wydarzeń, nauka czytania powinna łączyć w sobie naukę deszyfracji znaków graficznych tworzących słowa oraz umiejętność budowania i rozumienia historii przez ów system znaków stworzonych.

Dorota Klus-Stańska wraz z Marzenną Nowicką zwracają uwagę na dwa podejścia dotyczące nauki czytania: lingwistyczne oraz psychologiczne: „Podejście lingwistyczne koncentruje się na technicznej stronie czytania, traktując sens tekstu jako element bez większego znaczenia. Kluczowa dla tego podejścia jest fonetyczna definicja czytania, zgodnie z którą jest ono sposobem przekładania określonych znaków graficznych na formę dźwiękową. [...] W podejściu lingwistycznym podstawową rolę przypisuje się słuchowi fonematycznemu [...]. Jego rozwijanie dalece wyprzedza rozumienie i słabo wiąże się z rozpoznawaniem znaczeń”⁴.

³ Por. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz.U. 2017, poz. 356).

⁴ D. Klus-Stańska, M. Nowicka, *Sensy i bezsensy edukacji wczesnoszkolnej*, Warszawa 2005, s. 17.

W wyżej opisanym nastawieniu na plan pierwszy wysuwają się dźwięk, intonacja i akcent, a dzieci oceniane są przede wszystkim za dostosowanie tempa czytania oraz wymowę. Taki sposób skupia się zatem na technicznym aspekcie procesu czytania, pomijając w zasadzie całkowicie rozumienie tekstu, a także wychwytywanie sensów wskazanych nie wprost. Powyższe podejście wyizolowuje tekst z przestrzeni kulturowej, tworząc z niego zbiór wyrazów, które równie dobrze mogą być pozbawione sensu.

Całkowicie inaczej ma się sprawa w przypadku podejścia psychologicznego: „W odróżnieniu od lingwistycznego w podejściu psychologicznym podkreśla się złożoność, wieloaspektowość i znacznie szerszy zakres operacji językowych i poznawczych składających się na kompetencje związane z czytaniem. [...] Zdolność do rozpoznawania i kojarzenia ze sobą symboli graficznych i fonetycznych oraz słowne odtwarzanie ich formy stanowi tylko jeden z trzech – techniczny, a nie jedyny aspekt czytania. Znaczną wagę przywiązuje się do aspektu semantycznego, polegającego na dosłownym rozumieniu tekstu, oraz krytyczno-twórczego ujawniającego się w zdolności do przeżywania i interpretowania utworu, «czytania między wierszami», prowadzenia dialogu z autorem i innymi odbiorcami tekstu”⁵.

Obecnie w początkowych klasach szkoły podstawowej bardzo dużo miejsca poświęca się podejściu lingwistycznemu, które kształtuje poprawność fonetyczną, przesuując podejście psychologiczne do klas późniejszych. Jednakże to właśnie ów drugi sposób powinien stanowić sedno nauki czytania. Warto sobie bowiem zadać pytanie, czy umiejętność, która nie jest zastosowana w praktyce, a taką praktyką jest rozumienie czytanego tekstu wraz z ukrytymi sensami, jest w ogóle potrzebna. Jeśli bowiem uznamy, zgodnie z wcześniejszą analogią, że czytanie jest deszyfracją kodu do świata tajemnic, to samo nauczanie czytania bez rozumienia dekodowanych informacji przypomina przeczytanie zaklęcia bez możliwości jego użycia.

Czytanie krytyczno-twórcze

Chcąc wychować społeczeństwo, które będzie myślało krytycznie, próbowało odróżniać prawdę od nieprawdy, opierać się *fake newsom* czy wreszcie będzie miało własne zdanie oparte na rzetelnych argumentach, należy już w najmłodszych klasach rozwijać czytanie krytyczno-twórcze, które wzmacnia umiejętności poznawcze uczniów.

⁵ *Ibidem*, s. 19.

Barbara Borowska, opierając się na stwierdzeniach Hanny Dobrowolskiej-Bogusławskiej⁶, twierdzi: „Myślenie krytyczno-twórcze jest najważniejszą umiejętnością we współczesnym świecie, a jego rozwój jest kluczowym elementem przygotowującym dziecko do dalszej edukacji. Zatem istotny cel nauki czytania polega na ukształtowaniu u dzieci umiejętności krytycznego myślenia i twórczej wyobraźni. [...] Dzieci, które potrafią przemyśleć to, co przeczytają, rozpatrzyć tekst w świetle swej wiedzy i doświadczenia i krytycznie się do niego ustosunkować, czują się przygotowane do świadomego i odpowiedzialnego życia w dorosłym świecie”⁷. Czytanie krytyczno-twórcze w zakresie edukacji wczesnoszkolnej stanowi dynamiczny proces, który, dbając o wieloaspektowy rozwój uczniów, stawia ich jednocześnie przed wieloma wyzwaniami. Taki sposób poznawania tekstu nie ogranicza się bowiem do artikulacyjnego czy też powierzchownego odczytywania słów, lecz angażuje uczniów i wprowadza w interakcję z tekstem i tym samym stymuluje ich zdolności poznawcze. Dzięki wykorzystaniu rozwijających myślenie technik, jak chociażby analiza, interpretacja czy syntetyzacja treści, czytelnicy mają okazję głębiej i dokładniej zrozumieć tekst, motywacje bohaterów czy okoliczności wydarzeń. Daje to uczniom sposobność „wejścia” w tok wydarzeń, co z kolei pobudza ich rozwój emocjonalny i intelektualny. Niezwykle istotnym elementem tegoż procesu jest zaaktywizowanie uczniów, zachęcenie do aktywnego czytania, zamiast jedynie opanowania techniki składania głosek w słowa, a w rezultacie pobudzenia ich krytycznego myślenia w obrębie tekstu.

Borowska zauważa: „Podstawą czytania krytycznego jest myślenie twórcze polegające na dynamicznym rozumowaniu i stawianiu pytań, na kwestionowaniu dowodów, przekonań i definicji, rozważaniu nad tym, co było, co jest lub mogło być i może być. [...] Dziecko, czytające krytycznie, opanowało umiejętność dokonywania oceny wartości przedstawionych idei, interpretowania zdarzeń i tworzenia uogólnień wynikających z tekstu, właściwie reaguje na to, co czyta, co ocenia i co przeczytało [...]. Zdaniem E. Malmquista⁸ [...] krytyczne czytanie kształtuje umiejętność oceny czytanego tekstu, «oznacza też zdolność odsunięcia ostatecznego osądu, pozostawienia jakiegoś problemu otwartego, próby ustalenia motywów autora»”⁹. Z powyższego wynika, że dziecko zostaje zaproszone do świata tekstu, gdzie może przyjrzeć się wszystkim

⁶ Por. H. Dobrowolska-Bogusławska, *Metody nauki czytania w krajach anglojęzycznych oraz ich przystosowanie do nauki języka polskiego*, Warszawa 1991, s. 131.

⁷ B. Borowska, *Kształtowanie umiejętności czytania w edukacji przedszkolnej. Studium porównawcze metod analityczno-syntetycznej i glottodydaktyki*, Lublin 2021, s. 95–96.

⁸ Por. E. Malmquist, *Nauka czytania w szkole podstawowej*, Warszawa 1987.

⁹ B. Borowska, *op.cit.*, s. 96.

elementom. Jeśli czegoś nie rozumie, może spytać, podać w wątpliwość czy nawet wyrazić sprzeciw. Może również przedstawić własne zdanie. Taki sposób poznawania tekstu pozwala również dziecku na brak jednoznacznego stanowiska i, paradoksalnie, uwalnia od przymusu posiadania własnego zdania na każdy temat. Czytanie krytyczno-twórcze buduje bowiem pewność siebie, często przejawiającą się w stwierdzeniach: jeszcze nie wiem; muszę pomyśleć; nie wiem, muszę się zastanowić; nie mam wystarczających informacji na ten temat.

Taki rodzaj podejścia do tekstu pisanego rozwija u dzieci także kreatywność. Dzięki możliwości wyrażenia własnego zdania i osobistej interpretacji tekstu, łączeniu różnych koncepcji, punktów widzenia i czasem nawet odległych perspektyw, tworzenia nowych pomysłów i idei uczniowie wspierani są w myśleniu, które wychodzi poza utarte tory, oraz angażują się w procesy poznawcze. Ta zdolność do twórczego myślenia jest nieoceniona nie tylko w kontekście uczenia się, lecz również w życiu społecznym, które wymaga respektowania różnych punktów widzenia, przejawiania empatii wobec ludzi, często odmiennych od nas, oraz pozwala zaadaptować się do nowych sytuacji. Stymuluje również do stwarzania nowych, często innowacyjnych rozwiązań.

Katarzyna Pluta zauważa: „Czytanie krytyczno-twórcze rozwija wyobraźnię czytelnika, dzięki której może wiązać poznawane treści z własnymi doświadczeniami, emocjami, potrzebami. Czytanie na poziomie krytyczno-twórczym wpływa na rozwój postaw, idei, światopoglądu, przyczynia się więc do rozwoju naszej osobowości, stymuluje rozwój w zakresie komunikowania własnych potrzeb, pragnień i emocji”¹⁰. W ramach czytania krytyczno-twórczego uczniowie są zachęceni do korzystania z różnorodnych strategii czytania, takich jak: podkreślanie kluczowych informacji, zadawanie pytań oraz wyciąganie wniosków. Te umiejętności nie tylko ułatwiają przyswajanie treści, ale także przekładają się na bardziej efektywne uczenie się w innych dziedzinach. Ponadto czytanie krytyczno-twórcze rozwija umiejętność krytycznej oceny tekstu, co jest kluczowe w świecie, w którym informacje są łatwo dostępne, ale często niepewne lub nieprawdziwe. W zglobalizowanym społeczeństwie, gdzie informacje płyną szybko i łatwo, umiejętność krytycznego myślenia i analizy jest kluczowa. Dzieci uczące się czytać krytycznie od najmłodszych lat są lepiej przygotowane do przyswajania wiedzy, podejmowania świadomych decyzji i skutecznego funkcjonowania w spo-

¹⁰ K. Pluta, *Rozwijanie czytania krytyczno-twórczego z wykorzystaniem rutyn myślenia krytycznego na przykładzie wybranych tekstów literackich dla dzieci młodszych* [w:] *Praktyczny przewodnik po myśleniu krytycznym w edukacji*, red. M. Winiarek, Kielce 2022, s. 62.

łączeństwie. Odpowiednio rozwinięte umiejętności czytania krytycznego pozwalają uczniom kształtować swoje własne poglądy i zdolności, co przekłada się na ich rozwój jako jednostek i aktywnych obywateli.

Jednym z głównych aspektów czytania krytyczno-twórczego jest również promowanie aktywnego dialogu między uczniami a nauczycielem oraz między samymi uczniami. Poprzez dyskusje na temat przeczytanych materiałów dzieci mają okazję wyrażać swoje myśli, zadawać pytania i rozwijać umiejętności argumentacji. To z kolei sprzyja budowaniu pewności siebie w wyrażaniu swoich poglądów oraz rozwijaniu umiejętności interpersonalnych. Rola nauczyciela w promowaniu czytania krytyczno-twórczego jest nieoceniona. To nauczyciel pełni rolę przewodnika, który nie tylko przekazuje uczniom narzędzia i strategie czytania, ale także inspiruje ich do eksploracji treści, zadawania pytań i wyrażania swoich myśli. Poprzez stworzenie otoczenia wspierającego i stymulującego rozwój myślenia krytycznego nauczyciel może znacząco wpłynąć na rozwój umiejętności czytania u swoich uczniów. Maria Plenkiewicz zauważa: „Rola nauczyciela w kierowaniu tym procesem winna prowadzić do samodzielnego odkrywania przez stawianie pytań dywergencyjnych, ocenę i dokonywanie porównania i wyboru informacji w tekście [...]. Czytanie krytyczne jest możliwe wówczas, gdy nauczyciele i uczniowie uczą się stawiać krytyczne pytania, powątpiewać o prawdziwości różnorodnych twierdzeń i sądów, dokonywać oceny, syntezy, i porównywania spostrzeżeń, faktów i poglądów”¹¹.

Czytanie krytyczno-twórcze a rozwój dziecka biernego społecznie

Każdy zespół klasowy, z którym pracuje nauczyciel, jest inny, dlatego to właśnie od jego umiejętności i obserwacji zależy, jak uczniowie odnajdą się w procesie czytania krytyczno-twórczego. Prawie zawsze bowiem grupa składa się z dzieci chętnie wypowiadających się oraz tych, które potrzebują odpowiedniej zachęty i wsparcia. Podejście psychologiczne w kontekście czytania daje dzieciom wycofanym lub nawet biernym społecznie szansę na zaistnienie w przestrzeni klasowej, a nawet wzmocnienie ich poczucia wpływu na dalszy ciąg lekcji. Chcąc umiejętnie wdrożyć czytanie krytyczno-twórcze, należy najpierw przyjrzeć się bliżej sylwetce dziecka biernego społecznie.

¹¹ M. Plenkiewicz, *Czytanie krytyczne w teorii i praktyce pedagogicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej. Studia Pedagogiczne. Pedagogika Przedszkolna i Wczesnoszkolna. Problemy innowacji w kształceniu i wychowaniu”, 1996, z. 31, s. 55.

Anna Kałuba-Korczak takie dzieci w wieku przedszkolnym charakteryzuje następująco: „Dziecko bierne społecznie jest również określane jako wycofane, zahamowane, nieśmiałe, lękliwe, unikające kontaktu, jako «samotnik» lub «odludek». Preferuje samodzielną zabawę i funkcjonuje jakby na obrzeżach grupy. Nowe sytuacje są dla niego szczególnie trudne, zwiększają lęk i nasilają tendencje do wycofywania. Dziecko bierne nie poszukuje kontaktu – ani z innymi dziećmi, ani z dorosłymi. Wciągane w interakcje przez inne przedszkolaki nie zawsze potrafi adekwatnie zareagować. Często wydaje się nieobecne, odchodzi, nie podejmuje współdziałania. Nie bywa agresywne ani napastliwe w relacjach z innymi, przeciwnie – często samo staje się przedmiotem agresji rówieśników. Przez inne dzieci bywa nie lubiane, niezauważane, czasem ignorowane lub napastowane. W relacji z dorosłym jest posłuszne, podporządkowane, «grzeczne», wypełnia polecenia. Stara się pracować jak najlepiej, ale nie potrafi np. poprosić o pomoc, czy doprecyzowanie polecenia, więc popełnia błędy. Preferuje prace pisemne, zwykle niechętnie wypowiada się głośno, szczególnie publicznie, w większej grupie. Niechętnie występuje, jeśli musi – stara się trzymać z tyłu grupy. Może sprawiać wrażenie osoby o niższych możliwościach intelektualnych – i często jest tak postrzegane. Zapytane, długo się namyśla, mówi cicho, niepewnie; wypowiedzi bywają nieskładne, nieuporządkowane, brak w nich logicznego ciągu. Wydaje się nie rozumieć (nie słyszeć) pytania, ale jeśli nauczyciel je powtórzy lub stara się doprecyzować – dziecko dodatkowo się peszy i odpowiada jeszcze gorzej lub milknie”¹².

Czytanie krytyczno-twórcze w przypadku dzieci biernych, które są wycofane i niechętnie lub w ogóle nie chcą brać udziału w dyskusjach czy projektach, może okazać się sposobem na aktywizację ich działań. Zamiast pasywnego przyjmowania informacji dziecko stymulowane jest bowiem do indywidualnego rozumienia treści i często przetworzenia jej we własny sposób. Innymi słowy, w procesie czytania krytyczno-twórczego nie ma jednej odpowiedzi, nie istnieje tzw. trafianie w klucz, nie ma również presji czasu. Zastanawianie się, szykanie alternatywnych rozwiązań czy też kwestionowanie przeczytanych informacji odbywa się na poziomie odpowiadającym gotowości ucznia lub jego percepcji. Inkluzyjność takiego sposobu czytania pozwala na zaangażowanie wszystkich dzieci i wzmocnienie ich samooceny oraz przekonania o wartości ich sądów.

Podejście psychologiczne w procesie czytania nie tylko pozwala na sprawdzenie zrozumienia treści, ale pozwala uczniom przetworzyć tekst

¹² A. Kałuba-Korczak, *Dziecko bierne społecznie*, Zaufany Terapeuta, <https://www.zaufanyterapeuta.eu>, 26.07.2023 (3.04.2024).

i zrozumieć postępowanie bohaterów. U dzieci biernych społecznie czytanie krytyczno-twórcze wspiera rozwój umiejętności interpretacyjnych, umożliwiając im bardziej świadome i głębsze zrozumienie przeczytanego materiału. Poprzez angażowanie się w dyskusje na temat przeczytanych materiałów rozwija także umiejętność komunikacji werbalnej i interpersonalnej, takich jak: wyrażanie swoich myśli, argumentowanie swoich poglądów oraz słuchanie i szanowanie opinii innych. Dla dzieci biernych praktyka ta może być szczególnie istotna, ponieważ umożliwia im rozwój umiejętności komunikacyjnych oraz budowanie zdolności do efektywnej interakcji społecznej.

Wreszcie czytanie krytyczno-twórcze promuje samodzielne myślenie i dochodzenie do własnych wniosków. Roman Doktór zauważa: „Samodzielne myślenie może być największym skarbem współczesnej szkoły. Wiedza się zmienia i dezaktualizuje, same fakty możemy poznać w encyklopediach i Internecie, ale myślenie indywidualne i krytyczne jest samodzielną wartością i niekwestionowanym osiągnięciem szkoły. Szkoła przyszłości musi postawić na myślenie. Należy uczyć ucznia się. Tak rozumiana szkoła będzie utwierdzać wychowanków w trafności ich intelektualnych wyborów. Nagradzać samodzielność i piętnować lenistwo intelektualne. [...] Myślenie musi być korzystne dla ucznia. Musi on zrozumieć, że warto podjąć trud samodzielnego i krytycznego myślenia. To dzięki niemu możemy przekraczać światy i obszary niewiedzy, poznawać tajemnice i doznawać satysfakcji z przekraczania niemożliwego. Współczesna szkoła powinna promować prawdę, że dzięki potędze własnych myśli można osiągnąć samodzielność i sukces w życiu. Własnym rozumem można pomagać innym, twórczo i bezinteresownie”¹³.

Próbując zatem sprawić, aby uczniowie od najmłodszych lat nie bali się stawiania pytań, powątpiewania, kwestionowania i dyskusji, należy stworzyć atmosferę, kiedy takie zachowania są nie tylko nietłamszone, lecz wręcz pożądane. W przypadku dzieci biernych, wycofanych społecznie czy też po prostu nieśmiałych, należy tak uczyć czytania, aby mogły one w swoim tempie wejść w interakcje z innymi i na swój sposób zaistnieć w dyskusji. Wymaganie od wszystkich, aby były na równi zaangażowane, wydaje się nie tyle nierealne, co wręcz niepotrzebne, gdyż każdy człowiek produktywnie funkcjonuje w określonych dla siebie warunkach. Najważniejsze jest zatem podsycanie w dziecku ochoty do kwestionowania i zastanawiania się, a nie przyjmowania wszystkiego za pewnik. Nauczenie takich zachowań może sprawić, że w przyszłości uczniowie będą bardziej odporni na *fake newsy* i dezinformację, a dodatkowo staną się bardziej zaangażowani społecznie.

¹³ R. Doktór, *Szkoła a myślenie krytyczne*, „Ethos”, 2006, R. 19, nr 3, s. 115.

Zakończenie

Czytanie krytyczno-twórcze jest procesem wieloaspektowym, który angażuje uczniów w aktywną interakcję z tekstem oraz dialog z innymi uczestnikami dyskusji, a tym samym uczy weryfikacji informacji i – co najważniejsze – wytwarza chęć zadawania pytań i poszukiwania odpowiedzi.

Podjęcie psychologiczne w aspekcie czytania umożliwia rozwijanie umiejętności oceny wiarygodności źródeł informacji, co wydaje się kluczowe w kontekście walki z dezinformacją, w tym *fake newsami*. Czytanie krytyczno-twórcze rozwija u dzieci umiejętność rozpoznawania manipulacyjnych technik wykorzystywanych przy tworzeniu nieprawdziwych informacji. Podczas pracy nad tekstem dzieci mają okazję zaobserwować, jak wygląda subiektywna selektywność treści czy też traktowanie czyjejś opinii jako faktu. Rozwijanie w młodych ludziach chęci zadawania pytań i poszukiwania odpowiedzi powoduje, że informacja staje się dla nich początkiem, a nie efektem finalnym tworzenia własnej opinii na dany temat. Nieocenione wydają się szczególnie te części lekcji, gdy uczniowie mogą dyskutować, wcielać się w role, prezentować różne punkty widzenia. Taki sposób podchodzenia do czytanego tekstu pozwala każdemu z uczniów, mimo różnych predyspozycji, wziąć udział w rozmowie i zająć stanowisko lub zdecydować, że nie jest jeszcze gotowy, aby mieć własne zdanie na ów temat, bo potrzebuje więcej czasu lub większej ilości informacji. Pozwala również zaktywizować dzieci, które są bierne społecznie, wycofane lub nieśmiałe.

Rozwój kompetencji czytania krytyczno-twórczego daje nadzieję, że młodzi ludzie, którzy nauczą się weryfikować informacje, zadawać pytania oraz nie będą się bać dyskutować, w przyszłości staną się bardziej odporni na dezinformację, a także dzięki większej pewności siebie zaangażują się społecznie.

Bibliografia

- Borowska B., *Kształtowanie umiejętności czytania w edukacji przedszkolnej. Studium porównawcze metod analityczno-syntetycznej i glottodydaktyki*, Lublin 2021.
- Dezinformacja oczami Polaków 2022, red. P. Mieczkowski, Warszawa 2022.
- Dobrowolska-Bogusławska H., *Metody nauki czytania w krajach anglojęzycznych oraz ich przystosowanie do nauki języka polskiego*, Warszawa 1991.
- Doktor R., *Szkola a myślenie krytyczne*, „Ethos”, 2006, R. 19, nr 3.
- Kałuba-Korczak A., *Dziecko bierne społecznie*, Zaufany Terapeuta, <https://www.zaufanyterapeuta.eu>, 26.07.2023 (3.04.2024).
- Kilian M., Tobijasiewicz A., Osierda K., *Problem fake news w Polsce*, Warszawa 2019.

- Lipiński Ł., *Krótki przewodnik po fake newsach*, Press, <https://www.press.pl> (03.04. 2024).
- Klus-Stańska D., Nowicka M., *Sensy i bezsensy edukacji wczesnoszkolnej*, Warszawa 2005.
- Malmquist E., *Nauka czytania w szkole podstawowej*, Warszawa 1987.
- Plenkiewicz M., *Czytanie krytyczne w teorii i praktyce pedagogicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej. Studia Pedagogiczne. Pedagogika Przedszkolna i Wczesnoszkolna. Problemy innowacji w kształceniu i wychowaniu”, 1996, z. 31.
- Praktyczny przewodnik po myśleniu krytycznym w edukacji*, red. M. Winiarek, Kielce 2022.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej (Dz.U. 2017, poz. 356).

The Role of Teaching Critical-Creative Reading to Children in the Verification Process of Fake News and Other Forms of Disinformation

Abstract

The proliferation of information, often imbued with emotive undertones, fosters the spread of disinformation phenomena such as fake news and post-truth narratives. Navigating through this inundation of content effectively necessitates individuals' acquisition of tools enabling them to discern the origins of information and critically evaluate it against objective reality. However, the drive for truth-seeking and the courage to challenge received narratives must precede the attainment of such tools. Cultivating critical-creative reading skills serves as a catalyst for nurturing innate curiosity, even among pre-schoolers and students in the earliest stages of elementary education. By honing the ability to pose inquiries, seek answers, differentiate between subjective opinions and verifiable facts, and authenticate information, children become empowered to acknowledge the significance of their perspectives and dissent from prevailing narratives. Furthermore, incorporating a psychological perspective into reading instruction not only enriches cognitive faculties but also fosters effective communication and creative expression. The pedagogical endeavor of teaching critical-creative reading holds promise in instilling within young learners a reflexive inclination towards content verification and engagement with diverse viewpoints, thereby fostering active participation in social discourse.

Keywords: critical-creative reading, fake news, socially passive child, literacy education, psychological and linguistic approach to reading instruction

Tomasz Młynarski*

FRANCJA WOBEC POLITYKI NEUTRALNOŚCI KLIMATYCZNEJ UE I WYZWAŃ TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ W TRZECIEJ DEKADZIE XXI WIEKU

Streszczenie

Celem artykułu było ukazanie roli Francji jako aktywnego uczestnika i architekta europejskiej polityki klimatycznej. Negocjacje wokół neutralności klimatycznej UE do 2050 roku były jednym z priorytetów francuskiej prezydencji w Radzie UE w 2022 r. Analizie poddano deklaracje polityczne prezydenta Emanuela Macrona oraz założenia ustaw i programów transformacji energetyczno-klimatycznej rządu francuskiego w latach 2015–2023). Badanie wykazało, że Paryż umiejętnie „wplata” własne preferencje narodowe w europejską agendę, a adaptacja do wymogów polityki klimatycznej UE staje się instrumentem restrukturyzacji gospodarki i kołem zamachowym francuskiej transformacji energetycznej, która ma prowadzić do wzrostu gospodarczego, zatrudnienia oraz „suwerenności gospodarczej” (autonomii).

Słowa kluczowe: Francja, polityka klimatyczna, transformacja energetyczna, neutralność

Wstęp

Transformacja energetyczna Francji oparta została na samowystarczalności (energetyce jądrowej), suwerenności przemysłowej oraz ograniczeniu emisji CO₂. Efektem ma być stworzenie zdekarbonizowanej gospodarki w perspektywie 2050 roku i zdobycie pozycji światowego lidera transformacji energetycznej. Przypadek francuski jest interesujący, ponieważ kraj ten dzięki energetyce jądrowej (unikatowej w skali europejskiej) ma nie tylko wysoce niskoemisyjny koszyk energii elektrycznej, ale zachowuje także istotną przewagę nad innymi państwami w kwestii możliwości produkcji zdekarbonizowanego wodoru, który

* Uniwersytet Jagielloński, e-mail: tomasz.mlynarski@uj.edu.pl, ORCID : 0000-0002-7713-6307.

w ciągu najbliższych 30 lat może stanowić istotne źródło zapotrzebowania na energię. Francja jest pionierem i promotorem wdrażania nowoczesnych technologii, które mają stać się bazą „suwerenności energetycznej” i „autonomii przemysłowej” tego kraju w przyszłości.

Celem artykułu jest zbadanie, w jaki sposób Francja oddziałuje na kształt polityki klimatycznej UE oraz w którym kierunku planuje i wdraża własną politykę transformacji energetycznej. W jaki sposób specyficzna struktura energetyczna ze szczególną rolą energetyki jądrowej wpływa na francuskie stanowisko wobec celów neutralności klimatycznej UE? Czy interesy bezpieczeństwa energetycznego Francji znajdują odzwierciedlenie w założeniach *Europejskiego Zielonego Ładu* i pakietu *Fit for 55*? Jaki jest wpływ Francji jako promotora unijnej polityki klimatyczno-energetycznej na koncepcję neutralności klimatycznej UE w perspektywie 2050 roku?

Badania nad polityką klimatyczną UE są przedmiotem wielu opracowań, zwłaszcza w odniesieniu do transformacji energetycznej UE. Brakuje jednak opracowań prezentujących aktualną politykę energetyczną Francji, której zbadanie ma pierwszoplanowe znaczenie dla zrozumienia procesu transformacji energetycznej w UE. Artykuł stanowi próbę zweryfikowania hipotezy, zgodnie z którą Francja jest jednym z najważniejszych aktorów transformacji energetycznej UE i aktywnym architektem jej polityki klimatycznej.

W artykule zaprezentowano główne priorytety Francji podczas prezydencji w Radzie UE w 2022 roku na rzecz kształtowania założeń polityki klimatycznej UE. Omówiono także założenia i kierunki francuskiej transformacji energetycznej na rzecz osiągnięcia celów klimatycznych, przemysłowych i suwerenności energetycznej Francji. Przedstawione zostały również wyniki analizy zawartości materiałów źródłowych (dokumentów, raportów, przemówień, deklaracji politycznych i wywiadów prezydenta Emanuela Macrona oraz programów rządu francuskiego w okresie 2015–2023) z wykorzystaniem niektórych elementów metody decyzyjnej i czynnikowej, uzupełnione o kwerendę dostępnej literatury naukowej w przedmiocie badań.

Francja promotorem polityki klimatycznej UE

Francja jest siłą napędową unijnej polityki klimatycznej i aktywnie wspiera transformację energetyczną UE. W 2018 roku, przed posiedzeniem Rady Europejskiej (22 – 23 marca), prezydent Emanuel Macron zaproponował, by UE przyjęła „proklimatyczny” budżet, spójny z celami

klimatycznymi i zasilany przez tzw. podatek węglowy, którego 40% byłoby przeznaczone na transformację energetyczną (i aby żadne wydatki nie były szkodliwe dla klimatu). Wezwał także do ustanowienia na szczeblu europejskim minimalnej ceny emisji CO₂.

Rozwój transformacji energetyczno-klimatycznej we Francji wsparł *Krajowy Plan Odbudowy* gospodarczej o wartości 100 mld euro przyjęty jesienią 2020 roku jako instrument łagodzenia skutków pandemii COVID-19, którego kierunki działania oparte zostały na celach *Europejskiego Zielonego Ładu* (baterie elektryczne, OZE i energetyka jądrowa, wodór). Dlatego Paryż z zadowoleniem przyjął propozycje legislacyjne KE (*Fit for 55*), które uwzględniają szereg francuskich preferencji. Prezydent Macon poparł także propozycje KE mające na celu przyspieszenie walki ze zmianami klimatycznymi, w tym osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku oraz cel redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r. (wobec 1990).

Pogodzenie rozwoju gospodarczego z ambicjami klimatycznymi poprzez wdrożenie *Europejskiego Zielonego Ładu* oraz negocjacje szczegółowych rozwiązań pakietu *Fit for 55* były jednym z kluczowych priorytetów Francji podczas jej prezydentur w Radzie UE w 2022 roku (styczeń–czerwiec 2022)¹. W tym kontekście Pałac Elizejski wyznaczył kluczowe priorytety w obszarze klimatycznym dla francuskiej prezydentur, do których należały m.in.:

- uregulowanie taksonomii i włączenie do niej energetyki jądrowej,
- wdrożenie mechanizmu granicznego podatku węglowego (CBAM) oraz zakazu sprzedaży samochodów spalinowych w UE²,
- przyspieszenie dekarbonizacji przemysłu motoryzacyjnego,
- reforma EU ETS,
- zwiększenie udziału energii odnawialnej.

W efekcie tych wysiłków i propozycji Komisji Europejskiej Rada Unii Europejskiej przyjęła 25 kwietnia 2023 roku kluczowe akty prawne będące elementami pakietu *Fit for 55*³. Pierwszym z nich jest *Uregulowanie taksonomii i uznanie energii jądrowej za czyste źródło energii*. Dzięki rozbudowanej flocie jądrowej (56 reaktorów) *energy mix* Francji

¹ *Relance, puissance, appartenance. Le programme de la présidence française du Conseil de l'Union européenne*, Présidence française du Conseil de l'Union européenne 1^{er} JANVIER – 30 JUIN 2022. Présidence française du Conseil de l'Union européenne 1er JANVIER – 30 JUIN 2022, <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu> (13.10.2023).

² *Council agrees on the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)*, Ministère de l'économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, <https://www.tresor.economie.gouv.fr>, 21.03.2022 (22.09.2023).

³ *'Fit for 55': Council adopts key pieces of legislation delivering on 2030 climate targets*, Council of the EU Press, <https://www.consilium.europa.eu>, 25.04.2023 (3.11.2023).

należy do najbardziej zdekarbonizowanych na świecie, a kraj posiada jeden z najmniejszych wskaźników emisji CO₂ *per capita* i intensywności emisji w PKB. Ta specyficzna struktura energetyczna bezpośrednio determinuje interesy wyrażane w procesie kształtowania założeń polityki klimatycznej UE. Energetyka jądrowa umożliwia oddzielenie wzrostu gospodarczego od emisji zanieczyszczeń i jest warunkiem *sine qua non* powodzenia procesu transformacji energetycznej. Dlatego Francja stanowczo domagała się włączenia do taksonomii energii nuklearnej jako energii ekologicznej⁴. Wpisanie energetyki jądrowi w długoterminowe działania UE ograniczające emisję gazów cieplarnianych było priorytetem francuskiej prezydencji w pierwszym półroczu 2022 roku. Francja przejęła rolę promotora wysokich standardów niskoemisyjności, w połączeniu z interesem ekonomicznym poprzez promocję opcji jądrowej jako czystego źródła energii i doprowadziła do przyjęcia przez Komisję Europejską, a następnie Parlament Europejski w lipcu 2022 roku tzw. taksonomii, czyli uwzględnienia udziału energii nuklearnej w procesie transformacji energetycznej UE.

Drugim aktem prawnym jest *Ustanowienie mechanizmu granicznego podatku węglowego*. Wdrożenie jak najszybsze „granicznego podatku od węgla” było absolutnym priorytetem francuskiej prezydencji⁵. CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*), czyli mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, ma wyeliminować przenoszenie produkcji towarów z branż energochłonnych do krajów o mniej rozbudowanych regulacjach i opłatach klimatycznych⁶. Francja uważała, że mechanizm ten uniemożliwi ucieczkę emisji, czyli przenoszenie działalności gospodarczej do krajów, które nie mają takich samych ambicji przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Mechanizm pozwoli na zrównoważenie warunków konkurencji międzynarodowej poprzez pobieranie na granicach UE podatku od importu towarów spoza UE, które nie są objęte mechanizmem unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Francja skutecznie „wypromowała” europejskie opodatkowanie emisji dwutlenku węgla i poparła propozycję KE dotyczącą wdrożenia CBAM (który obowiązuje od 1 października 2023 roku)⁷.

⁴ *Neutralité carbone: la nouvelle taxonomie verte européenne*, Gouvernement, <https://www.gouvernement.fr>, 10.01.2022 (18.10.2023).

⁵ *Relance, puissance, appartenance...*,

⁶ Importerzy z UE będą płacić za emisję CO₂ „podatek węglowy” na poziomie, jaki by ponosili, gdyby towary (np. żelazo, stal, cement, aluminium, nawozy, wodór) były produkowane w UE i objęte EU ETS.

⁷ *Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism*, Official Journal of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu>, 16.05.2023 (16.10.2023).

Trzeci akt prawny to *Przyspieszenie dekarbonizacji przemysłu motoryzacyjnego*. Francja wsparła proces przyspieszenia dekarbonizacji sektora transportu, uważając, że zmiany zachodzące w europejskim przemyśle motoryzacyjnym są dobrym przykładem sukcesu polityki klimatycznej UE. Jednocześnie postrzegając ten proces jako wyzwanie technologiczno-społeczne, postulowała zapewnienie wsparcia dla przemysłu motoryzacyjnego, w szczególności dla podwykonawców i pracowników. Francja już w 2017 roku przyjęła cel zakończenia sprzedaży pojazdów spalinowych w 2040 roku (art. 73 ust.)⁸, a także przepisy określające normy emisji CO₂ dla samochodów osobowych i dostawczych, w tym zakaz rejestrowania samochodów spalinowych po 2035 roku (Rozporządzenie PE i Rady UE 2019/631 z dnia 17 kwietnia 2019 roku). Inspirowała ponadto propozycję KE (rozporządzenie AFIR) w zakresie zwiększenia zdolności ładowania pojazdów bezemisyjnych (elektrycznych i zasilanych wodorem) oraz utworzenia punktów ładowania i tankowania na głównych autostradach w regularnych odstępach (na głównych drogach Unii sieci TEN-T co 60 km, na autostradach i drogach szybkiego ruchu co 100 km).

Czwartym aktem jest *Reforma EU ETS i zwiększenie udziału energii odnawialnej*. Francja poparła podwyższenie ogólnych ambicji redukcji emisji do 2030 roku w sektorach, które już są objęte europejskim systemem uprawnień do emisji, do 62% w porównaniu z 2005 rokiem oraz stopniowe wycofywanie bezpłatnych uprawnień do emisji w latach 2026–2034. Państwo to aktywnie wspierało nowelizację dyrektyw w sprawie odnawialnych źródeł energii oraz promocji wodoru w przemyśle (zwiększenie w koszyku energetycznym UE wiążącego celu dotyczącego odnawialnych źródeł energii do 40% do 2030 roku i propagowanie wykorzystywania paliw odnawialnych takich jak wodór w przemyśle i transporcie).

Piątym aktem prawnym są *Ramy legislacyjne na rzecz neutralności klimatycznej we Francji*. Francuskie ramy dekarbonizacji (*Strategia na rzecz Energii i Klimatu*) określone zostały w ustawie o transformacji energetycznej (*Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte* z 17 sierpnia 2015 roku) oraz *Narodowej Strategii Niskoemisyjnej do 2050 roku* (*Stratégie Nationale Bas-Carbone, SNBC*) z 2015 roku, zmodyfikowanej w 2020 roku⁹. Francja ustanowiła cel zerowej emisji netto i zobowiązała się do zmniejszenia emisji CO₂ o 81% do 2050 roku w po-

⁸ *Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités*, Journal Officiel de la République Française, <https://www.legifrance.gouv.fr>, 26.12.2019 (2.12.2023).

⁹ *La stratégie nationale bas-carbone (SNBC). La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone*, Ministère de la transition écologique et solidaire, <https://www.ecologie.gouv.fr>, Mars 2020 (19.09.2023).

równaniu z 2015 rokiem. Francuskie plany obejmują całkowitą dekarbonizację produkcji energii do 2050 oraz znaczne ograniczenie zużycia energii we wszystkich sektorach m.in. poprzez wzmocnienie efektywności energetycznej¹⁰.

23 kwietnia 2020 roku rząd zaktualizował SNBC i przyjął *Wieloletni Plan Polityki Energetycznej (la programmation pluriannuelle de l'énergie, PPE) Francji na lata 2018–2028*¹¹ (na podstawie ustawy – Prawo energetyczne i klimatyczne), wyznaczając cele obejmujące m.in.:

- 1) zredukowanie o 40% zużycia paliw kopalnych do 2030 roku (wobec 2012);
- 2) zmniejszenie do 50% udziału energii jądrowej we francuskim miksie energetycznym do 2035 roku (z poziomu 70%) z równoczesnym podwojeniem mocy produkcyjnych OZE (do 2030 r. 40% udział energii z OZE w produkcji energii elektrycznej, 38% w końcowym zużyciu ciepła, 15% w zużyciu paliw oraz 10% w zużyciu gazu);
- 3) pięciokrotne zwiększenie produkcji ciepła z OZE (do 2028 roku);
- 4) zmniejszenia zużycia gazu ziemnego o 22% (do 2028 roku);
- 5) obniżenie konsumpcji paliw kopalnych o 40% do 2030 roku (wobec 2012).

Ustawa prawo energetyczno-klimatyczne zawiera także cel udziału wodoru zdekarbonizowanego w całości zużycia wodoru przemysłowego (od 20% do 40% do 2030 r.) oraz wdrożenie na większą skalę technologii *power-to-gas* po 2035 roku.

Tradycyjne kierunki oraz nowe trendy transformacji energetycznej we Francji

Energetyka jądrowa. Sektor jądrowy stanowi fundament transformacji energetycznej Francji. Dla zrealizowania celów dekarbonizacji do 2050 roku francuski rząd zakłada budowę nowych sześciu jednostek *Europejskiego Reaktora Ciśnieniowego* (EPR2) do 2035 roku (po dwa reaktory w latach: 2035–2036, 2039–2040 i 2043–2044). Ich budowa ma ruszyć w 2028 roku, a pierwszy EPR2 ma zostać włączony do sieci w 2035 roku¹². Wydłużenie cyklu życia starych reaktorów do 50 lat ma zastąpić 40-letni

¹⁰ *Strategie française pour l'énergie et climat*, Ministère de la transition écologique et solidarité, <https://www.ecologie.gouv.fr>, Novembre 2018 (13.12.2023).

¹¹ *La programmation pluriannuelle de l'énergie. 2019–2023. 2024–2028*, Ministère de la transition écologique et solidaire, <https://www.ecologie.gouv.fr>, s. 17, s. 60, s. 109 (15.11.2023).

¹² E. Macron, *Reprendre en main notre destin énergétique!* Elysée, <https://www.elysee.fr>, 10.02.2022 (23.09.2023).

cykl życia obecnie działających we Francji 56 jednostek¹³. Docelowo udział energii jądrowej w produkcji energii elektrycznej ma ustabilizować się na poziomie 50%, co wynika z konieczności zastąpienia starzejącego się parku jądrowego.

Odnawialne źródła energii (OZE). Francja ma jeden z najlepszych w Europie potencjałów fizycznych dla rozwoju OZE (w przeliczeniu na mieszkańca) w zakresie energetyki wiatrowej, słonecznej, biomasy i energii morskiej (jedna z najdłuższych granic morskich). Zredukowanie udziału energii jądrowej oznacza konieczność ogromnych inwestycji w dziedzinie energii odnawialnej i efektywności energetycznej. W ramach ogłoszonego w 2020 roku *Krajowego planu odbudowy gospodarczej*, którego wartość wyniosła 100 mld euro, aż 30 mld euro zostało przeznaczone na działania na rzecz wsparcia transformacji ekologicznej w takich sektorach, jak transport, energetyka, budownictwo, rolnictwo, bioróżnorodność oraz gospodarka morska¹⁴.

Zaprezentowany 10 lutego 2022 roku przez prezydenta E. Macrona plan rozwoju OZE zakłada do 2050 roku 10-krotny wzrost mocy instalacji PV do 100 GW (12 GW w 2021). W zakresie energetyki wiatrowej prezydent Francji Emmanuel Macron zapowiedział budowę 50 morskich farm wiatrowych do 2050 roku (o łącznej mocy ok. 40 GW) na północnym wybrzeżu Francji i zachodnim wybrzeżu Francji oraz w Normandii (osiągnięcie tych planów spowoduje dostarczenie mocy energii elektrycznej porównywalnej do 20 reaktorów jądrowych).

Produkcja energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych takich jak wiatr i fotowoltaika (w przeciwieństwie do energii wodnej) wymaga rozwoju nowych technologii magazynowania energii. Jednym z wymiarów innowacyjnej formy magazynowania energii jest rozwój samochodów elektrycznych i magazynowanie energii w bateriach pojazdów (*on-board*). Francuski rząd kładzie szczególny nacisk na przyspieszenie produkcji akumulatorów dla pojazdów bezemisyjnych poprzez wsparcie budowy tzw. gigafabryk z zamiarem autonomicznej produkcji baterii¹⁵. Francuski koncern energetyczny EDF w ramach strategii zwiększenia swojego potencjału z OZE zapowiedział budowę do 2035 roku magazynów energii o łącznej mocy 10 GW.

¹³ W latach 2035–2060 zamykane będą elektrownie jądrowe zbudowane w latach 1980–2002.

¹⁴ W 2022 roku udział OZE w wytwarzaniu energii elektrycznej wynosił 25,5%.

¹⁵ Pierwsza „gigafabryka” we Francji w Douvrin (Billy-Berclau) została uroczystie otwarta 30 maja 2023 roku i ma na celu wyprodukowanie 40 gigawatogodzin rocznie do 2030 roku, co może wyposażyć 500 000 samochodów elektrycznych. Inne francuskie „gigafabryki” powstają również na północy Francji (Douai).

Jednym z kluczowych celów i podejmowanych działań w ramach francuskiej polityki energetycznej zrównoważonego rozwoju jest także zagospodarowanie odpadów. Francja może pochwalić się dużym sukcesem w zakresie instalacji produkcji biometanu. Jest w tym zakresie europejskim i światowym liderem – na koniec czerwca 2023 roku 1046 instalacji wytwarzało energię elektryczną z biogazu, a ponadto 591 instalacji wprowadzało biometan do sieci gazu ziemnego¹⁶. Konwersja odpadów w biometan (fermentacja metanowa, w wyniku której powstaje biogaz, z którego usuwa się CO₂) może zmniejszyć produkcję gazów cieplarnianych i zwiększyć OZE w postaci zielonego gazu rozprowadzanego do gazowni. Wobec planów rozwoju tego źródła energii rząd zakłada całkowitą rezygnację z gazu ziemnego do 2050 roku oraz zwiększenie nacisku na rozwój biogazu, który do 2028 roku ma stanowić ok. 7% całkowitej konsumpcji gazu we Francji.

Elektromobilność. Sektor transportu jest największym emitentem GHG (30%) i jednym z największych konsumentów energii (30%). Pozostaje więc dużym wyzwaniem dla strategii dekarbonizacji Francji. W odpowiedzi na te wyzwania francuski rząd stymuluje stopniowe odchodzenie od użytkowania samochodów spalinowych oraz popularyzuje pojazdy o alternatywnym napędzie nieemisyjnym (elektryczny, hybrydowy i wodorowy). Ustawa o ukierunkowaniu na mobilność (*La loi d'orientation des mobilités*) z 2019 roku wymaga, aby cała sprzedaż nowych samochodów osobowych była zeroemisyjna w 2040 roku (zakaz sprzedaży pojazdów napędzanych paliwami kopalnymi). Francuski rząd oferuje skuteczne instrumenty wsparcia przy zakupie samochodu elektrycznego, a *Plan na rzecz rozwoju elektromobilności* obejmuje m.in. utrzymanie premii na zakup pojazdów elektrycznych. Celem wsparcia francuskiego przemysłu motoryzacyjnego jest nie tylko pobudzenie popytu, ale także rozwój strategicznej gałęzi gospodarki, tj. samochodów elektrycznych. Przy zakupie nowego pojazdu osobowego premia ekologiczna od 1 stycznia 2023 roku ustalana jest na poziomie 27% ceny nabycia, tj. 5000 euro dla osób fizycznych i 3000 euro dla osób prawnych. Rząd oferuje także dopłaty w wysokości 1000 euro przy zakupie używanych samochodów elektrycznych lub o napędzie wodorowym.

Dzięki powyższym działaniom francuski sektor motoryzacyjny zmienia się dynamicznie. W listopadzie 2023 roku zarejestrowanych zostało już ponad 1 500 000 samochodów w pełni elektrycznych i PHEV wobec 100 000 w 2017 roku (ponad 20% rynku). Do 2035 roku oczekuje się, iż na francuskich drogach będzie się poruszać 15 mln takich pojazdów. Francuskie władze chcą, by elektromobilność stała się kluczem do

¹⁶ *Chiffres clés de la filière biogaz*, Gouvernement, <https://www.ecologie.gouv.fr>, 16.11.2023 (13.12.2023).

reindustrializacji francuskiego przemysłu i dekarbonizacji kontynentu europejskiego w perspektywie 2050 roku. Jak stwierdził prezydent Macron, „Kluczem jest dla nas ujednolicenie naszych celów klimatycznych, przemysłowych i suwerenności”¹⁷. Rozwój elektromobilności odzwierciedla chęć powiązania ambicji przemysłowych i ekologicznych¹⁸.

We Francji dynamicznie rozwija się także infrastruktura mobilności elektrycznej. Do października 2023 roku we Francji udostępniono już 111 000 stacji ładowania, dzięki czemu kraj znalazł się w europejskiej czołówce stacji ładowania samochodów elektrycznych. W ramach rządowej Ustawy z 17 sierpnia 2015 roku o transformacji energetycznej na rzecz *zielonego wzrostu* wyznaczono docelowo utworzenie 7 mln punktów ładowania (publicznych i prywatnych) do 2030 roku. Francja przyjęła także regulacje na rzecz ujednolicenia punktów ładowania w zakresie mocy, interoperacyjności i dostępu do ładowania.

W ramach zrównoważonej transformacji ekologicznej rząd promuje działania na rzecz zmniejszenia emisji pojazdów najbardziej zanieczyszczających środowisko, zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich, poprzez ambitny system zachęt, takich jak system *bonus/malus* i premie za konwersję wspierającą przekształcenie na pojazdy elektryczne i hybrydowe typu *plug-in*. Podatek ekologiczny (*malus automobile*) rośnie proporcjonalnie do wzrostu emisji – najniższy próg emisji dwutlenku węgla, od którego naliczany jest podatek, wynosi do 118 g CO₂/km w 2024 roku, zaś najniższa kwota podatku ekologicznego wynosząca 50 euro rośnie wraz ze wzrostem wskaźników emisji.

Wodór (H₂) w dekarbonizacji przemysłu i transportu. Francuska gospodarka w ostatnich czterech dekadach bardzo mocno odczuła skutki deindustrializacji i wysokich kosztów pracy. Skutkiem tego udział przemysłu w krajowym PKB (2020) wynosi nieco ponad 9% (18,5% w 1980 r.). Stąd silnie promowana koncepcja reindustrializacji przemysłu i konieczności odbudowy „strategicznej autonomii gospodarki” z wykorzystaniem technologii przyszłości. Rozwój technologii wodorowych ma stać się istotnym elementem wzrostu, wzmocnienia „suwerenności przemysłowej” Francji oraz kołem zamachowym zatrudnienia w przemyśle, realizując cel dekarbonizacji gospodarki¹⁹. Z tego względu Francja jako jeden z pierwszych na świecie krajów przyjęła we wrześniu 2020 roku *Narodową Strategię Rozwoju Zielonego Wodoru (la Stratégie nationale pour*

¹⁷ N. Barré [i in.], *EXCLUSIF. Emmanuel Macron: « Il faut une politique massive pour réindustrialiser l'Europe »*, Les Echos, <https://www.lesechos.fr>, 16.10.2022 (25.01.2023).

¹⁸ E. Macron, *Discours du Président aux Préfets*, Elysée, <https://www.elysee.fr>, 15.09.2022 (30.09.2023).

¹⁹ Wodór (H₂), oferując wysoką gęstość energii i stosunkową łatwość magazynowania, może być szeroko używany w transporcie i przemyśle.

le développement de l'hydrogène décarboné) z budżetem 7,2 mld euro (3,4 mld na lata 2021–2023, w tym: 54% dla przemysłu, 27% dla mobilności, 19% dla badań i innowacji). Strategia zakłada zwiększenie wykorzystania wodoru w trzech kluczowych sektorach:

- 1) przemysłu, poprzez rozwój francuskiego sektora elektrolizy,
- 2) rozwój czystej mobilności opartej na zielonym wodorze dla pojazdów ciężkich i publicznego transportu zbiorowego,
- 3) wsparcia badań, innowacji i rozwoju kompetencji poprzez stworzenie sektora przemysłowego gwarantującego miejsca pracy (50–150 tys. bezpośrednich i pośrednich miejsc pracy).

W ogłoszonym w listopadzie 2021 roku przez prezydenta Macrona planie inwestycyjnym dla przemysłu i technologii przyszłości *Francja 2030* zapowiedziano dodatkowe 1,9 mld (łącznie 9 mld euro) na przyspieszenie wdrożenia strategii wodorowej. Prezentując założenia programu, prezydent podkreślił konieczność zintegrowania celu reindustrializacji z innowacyjnością, co umożliwi Francji odzyskanie niezależności w strategicznych obszarach, pobudzając wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Do 2030 roku we Francji mają powstać dwie megafabryki elektrolizerów, umożliwiające masową produkcję wodoru i technologii związanych z jego przemysłowym zastosowaniem. Według Macrona, Francja ma przewagę nad innymi krajami, ponieważ posiada solidną i mocno zakorzenioną energię jądrową, która umożliwia masową produkcję wodoru (elektroliza), a w momencie, kiedy Francja stanie się liderem produkcji wodoru, możliwe będzie budowanie „suwerenności energetycznej”. Dlatego w ocenie prezydenta Emanuela Macrona rozwój sektora wodorowego jest „walką o przemysł, ekologię i suwerenność”, a innowacyjne zastosowanie energii wodorowej umożliwi pogodzenie „rozwoju przemysłu, wzrostu gospodarczego i dekarbonizacji gospodarki”²⁰.

Zastosowanie w energetyce. Francja prowadzi zaawansowane badania nad wykorzystaniem *zielonego wodoru* wytwarzanego przez elektrolizę²¹ jako nośnika energii w postaci paliwa gazowego (tzw. *power-to-gas*, P-to-G lub P2G)²². Jest to element szerszej strategii francuskiego rządu zakładającej całkowitą rezygnację z gazu ziemnego do 2050 roku. W lipcu 2022 roku firma ENGIE Lab CRIGEN dokonała pierwszego testu zatłaczania syntetycznego metanu do sieci dystrybucji gazu w za-

²⁰ E. Macron, *Devenir le leader de l'hydrogène vert, voilà notre objectif avec France 2030!*, Elysée, <https://www.elysee.fr>, 16.11.2021 (26.10.2023).

²¹ Podczas elektrolizy energia elektryczna z OZE jest wykorzystywana do rozbijania cząsteczek wody (H₂O) na wodór (H₂) i tlen (O₂).

²² Metanizacją wodoru nazywamy proces (chemiczny lub biologiczny), w którym w wyniku reakcji wodoru (pochodzącego z elektrolizy wody) oraz CO₂ powstaje tzw. syntetyczny metan (SNG – *synthetic natural gas*).

kładzie w Sempinny w północnej Francji. Eksperyment potwierdził wykonalność zatłaczania syntetycznego metanu do istniejącej sieci dystrybucyjnej gazu. Rozwój technologii wymagać będzie całościowego przystosowania sieci gazociągów do transportu i dystrybucji „sztucznego metanu” w przyszłości. Wodór ma także znaleźć w przyszłości zastosowanie w transporcie kolejowym i morskim. Francuskie firmy rozwijają technologię produkcji specjalnych zbiorników (umożliwiających magazynowanie sprężonego wodoru pod ciśnieniem około 350 barów), tak aby wyposażać w nie pociągi regionalne (Alstom realizuje pierwsze zamówienia na pociągi regionalne TER o napędzie wodorowym)²³. Innym przykładem jest technologia produkcji wodorowych ogniw paliwowych dużej mocy (*Proton Exchange Membrane*) w Blanquefort w pobliżu Bordeaux (firma *Hydrogène de France*), które będą w przyszłości wykorzystywane w żegludze morskiej do zasilania statków oceanicznych.

Podsumowanie i wnioski

Francja jest aktywnym architektem modelującym ramy i założenia europejskiej polityki energetyczno-klimatycznej. Będąc współtwórcą polityki neutralności klimatycznej UE, Francja umiejętnie wplata w nią preferencje narodowe. Pakiet klimatyczny *Fit for 55*, negocjowany podczas francuskiej prezydencji w Radzie UE w pierwszej połowie 2022 roku, stanowi duży sukces Francji, tworząc ambitne ramy dla osiągnięcia neutralności węglowej do 2050 roku w wielu sektorach europejskiej gospodarki. Jednocześnie, dzięki intensyfikacji działań dyplomatycznych, Francji udało się doprowadzić do zabezpieczenia własnych interesów gospodarczych poprzez włączenie energetyki jądrowej do taksonomii (uznanie za czyste źródło energii). Rozwój nowych sektorów niskoemisyjnych (OZE, przemysł motoryzacyjny, przemysłowe wykorzystanie wodoru) stwarza uwarunkowania dla rozwoju przemysłu, gdzie poprzez prymat *know-how*, francuska gospodarka ma zyskać przewagę konkurencyjną. W ten sposób polityka klimatyczna UE staje się dla Francji narzędziem strategii ekonomicznej.

W efekcie Francja sukcesywnie zwiększa poziom inwestycji w B+R i tworzy solidne zaplecze badawcze, co ma zapewnić jej bezpieczeństwo energetyczne i zaspokoić aspiracje odgrywania roli lidera w walce ze zmianami klimatu. Efektem transformacji ma być nie tylko stworzenie zdekarbonizowanej gospodarki w perspektywie 2050 roku, ale także

²³ *Alstom and Plastic Omnium partner to design onboard hydrogen storage solutions for railway*, Alstom, <https://www.alstom.com>, 21.09.2021 (22.09.2023).

zdobycie pozycji światowego czempiona transformacji energetycznej na podstawie stabilnej bazy energetyki jądrowej i nowych technologii przemysłowych przyszłości. Gospodarka niskoemisyjna tworzy bowiem nowe możliwości inwestycyjne, które długoterminowo mają zapewnić wzrost i unowocześnienie francuskiej gospodarki.

Przeprowadzona analiza wykazała, że kluczem do zrozumienia istoty francuskiej specyfiki transformacji energetycznej jest szczególna rola technologii przyszłości (napędy elektryczne, wodorowe, syntetyczne paliwa oparte na technologiach wodorowych oraz wykorzystaniu energetyki jądrowej), czyli bazujących na specjalistycznej wiedzy, które mają wpisać się w koncepcję – nie tylko „suwerenności (niezależności) energetycznej”, ale także „strategicznej autonomii przemysłowej”. Dążeniem francuskiego rządu jest bowiem połączenie zrównoważonego rozwoju z polityką reindustrializacji, czyli polityką przemysłową prowadzącą do wzrostu gospodarczego, wzrostu zatrudnienia, a w efekcie wzrostu konkurencyjności całej gospodarki. Francuska transformacja energetyczna oparta w dużej mierze na innowacjach, w dłuższej perspektywie ma wzmocnić „suwerenność gospodarczą” Francji.

Bibliografia

- Alstom and Plastic Omnium partner to design onboard hydrogen storage solutions for railway*, Alstom, <https://www.alstom.com>, 21.09.2021_(22.09.2023).
- Barré N. [i in.], *EXCLUSIF. Emmanuel Macron: « Il faut une politique massive pour réindustrialiser l'Europe »*, Les Echos, <https://www.lesechos.fr>, 16.10.2022_(25.01.2023).
- Chiffres clés de la filière biogaz*, Gouvernement, <https://www.ecologie.gouv.fr>, 16.11.2023 (13.12.2023).
- Council agrees on the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)*, Ministère de l'économie des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, <https://www.tresor.economie.gouv.fr>, 21.03.2022 (22.09.2023).
- 'Fit for 55': Council adopts key pieces of legislation delivering on 2030 climate targets*, Council of the EU Press, <https://www.consilium.europa.eu>, 25.04.2023_(03.11.2023).
- La programmation pluriannuelle de l'énergie. 2019–2023. 2024–2028*, Ministère de la transition écologique et solidaire, <https://www.ecologie.gouv.fr> (15.11.2023).
- La stratégie nationale bas-carbone (SNBC). La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone*, Ministère de la transition écologique et solidaire, <https://www.ecologie.gouv.fr>, Mars 2020 (19.09.2023).
- Loi n° 2015–992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, JORF n°0189 du 18 août 2015.
- Loi n° 2019–1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités*, Journal Officiel de la République Française, <https://www.legifrance.gouv.fr>, 26.12.2019 (2.12.2023).
- Macron E., *Devenir le leader de l'hydrogène vert, voilà notre objectif avec France 2030!*, Elysée, <https://www.elysee.fr>, 16.11.2021_(26.10.2023).

- Macron E., *Discours du Président aux Préfets*, Elysée, <https://www.elysee.fr>, 15.09.2022 (30.09.2023).
- Macron E., *Reprendre en main notre destin énergétique!* Elysée, <https://www.elysee.fr>, 10.02.2022 (23.09.2023)
- Neutralité carbone: la nouvelle taxonomie verte européenne*, Gouvernement, <https://www.gouvernement.fr>, 10.01.2022 (18.10.2023).
- Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism*, Official Journal of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu>, 16.05.2023 (16.10.2023).
- Relance, puissance, appartenance. Le programme de la présidence française du Conseil de l'Union européenne*, Présidence française du Conseil de l'Union européenne 1^{er} JANVIER – 30 JUIN 2022, <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu> (13.10.2023).
- Strategie française pour l'énergie et climat*, Ministère de la transition écologique et solidarité, <https://www.ecologie.gouv.fr>, Novembre 2018 (13.12.2023).

France towards the EU climate neutrality policy and the challenges of the energy transition in the third decade of the 21st century

Abstract

The aim of the article was to present the role of France as an active participant and architect of European climate policy. Negotiations around EU climate neutrality by 2050 were one of the priorities of the French Presidency of the Council in the EU in 2022. President Emanuel Macron's political declarations and the assumptions of the French government's energy and climate transition laws and programmes from 2015 to 2023 were analysed). The study found that Paris is smartly entangle its own national preferences into the European agenda while adaptation to the requirements of EU climate policy is becoming an instrument for restructuring the economy and a driver for the French energy transition to lead to economic growth, employment and 'economic sovereignty' (autonomy).

Keywords: France, climate policy, energy transition, neutrality

Aleksander Noworól*, Jeremiasz Salamon**

MIASTO WOBEC WYZWAŃ WYNIKAJĄCYCH ZE ZMIAN KLIMATU. WNIOSKI Z ANALIZY KRAKOWSKICH STRATEGII ROZWOJU¹

Streszczenie

Przeprowadzona analiza dokumentów strategiczno-programowych wskazuje na fundamentalne znaczenie wyzwań wynikających ze zmian klimatu dla rozwoju miast. Ceną za brak skutecznego zaadresowania tego wyzwania będą rosnące obciążenia budżetów publicznych oraz pogłębiające się kryzysy społeczne. Jak wynika z analizy dotychczas opracowanych miejskich strategii rozwoju, krakowski samorząd wydaje się w pełni świadomy tych zagrożeń. Mimo to, dopiero w opracowywanej od 2022 r. *Aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa. „Tu chcę żyć. Kraków 2030/2050”* zagadnieniu temu nadano rangę odpowiadającą jego fundamentalnemu wręcz znaczeniu dla dalszego rozwoju miasta.

Słowa kluczowe: zmiana klimatu, strategia rozwoju, Kraków

Wstęp

W obliczu nieustannie zwiększającej się nieprzewidywalności procesów środowiskowych, społecznych, gospodarczych oraz politycznych kwestia wzmocnienia odporności cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem zarówno badaczy, jak i decydentów reprezentujących różnicowane dyscypliny i sektory². W ostatnich latach popularność tego zagadnie-

* Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, e-mail: noworola@uek.krakow.pl, ORCID: 0000-0002-1333-3440.

** Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, e-mail: salamonj@uek.krakow.pl, ORCID: 0000-0002-6028-1188.

¹ Publikacja została sfinansowana ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie (28/GGR/2021/POT).

² K. Brown, *Resilience, Development and Global Change*, Nowy Jork 2016; G. Capano, J.J. Woo, *Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal*, „Society of Policy Sciences”, 2017, nr 50, s. 399–426; S. Carpenter [i in.], *From Metaphor to*

nia stała się tak duża, że niektórzy badacze określają ten stan mianem „renesansu odporności”³. Dziwić zatem nie powinno, że również na gruncie szeroko rozumianych studiów miejskich koncepcja ta także znalazła szerokie zastosowanie⁴. Na potrzeby niniejszego artykułu pod pojęciem odporności miejskiej rozumiemy zdolność systemu miejskiego i wszystkich jego składowych sieci społeczno-ekologicznych i społeczno-technicznych w różnych skalach czasowych i przestrzennych do wytrzymania lub szybkiego powrotu do pożądaných funkcji w przypadku wystąpienia zakłócenia (stresora)⁵.

W tym miejscu wypada postawić pytanie o rodzaj zakłóceń, które współcześnie stanowią największe zagrożenie dla dalszego rozwoju

Measurement: Resilience of What to What?, „Ecosystems”, 2001, 4, s. 765–781; G. Castañeda, O. A. Guerrero, *The Resilience of Public Policies in Economic Development*, „Complexity”, 2018; C. Folke [i in.], *Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability*, „Ecology and Society”, 2010, nr 4; G. Masik, *Koncepcja odporności: definicje, interpretacje, podejścia badawcze oraz szkoły myśli*, „Przegląd Geograficzny”, 2022, nr 3, s. 279–305; S. Meerow, J.P. Newell, M. Stults, *Defining Urban Resilience: A Review*, „Landscape and Urban Planning”, 2016, nr 147, s. 38–49; C. Rega, A. Bonifazi, *The Rise of Resilience in Spatial Planning: A Journey through Disciplinary Boundaries and Contested Practices*, „Sustainability”, 2020, nr 12; J. Walker, M. Cooper, *Genealogies of Resilience: From Systems Ecology to the Political Economy of Crisis Adaptation*, „Security Dialogue”, 2011, nr 2, s. 143–160; M. Welsh, *Resilience and Responsibility: Governing Uncertainty in a Complex World*, „The Geographical Journal”, 2014, nr 1, s. 15–26.

³ A. Bahadur, M. Ibrahim, T. Tanner, *The Resilience Renaissance? Unpacking of Resilience for Tackling Climate Change and Disasters*, Brighton 2010.

⁴ K.C. Desouza, T.H. Flanery, *Designing, Planning, and Managing Resilient Cities: A Conceptual Framework*, „Cities”, 2013, nr 35, s. 89–99; A. Drobnik, *Urban Resilience – Nowa perspektywa badawcza rozwoju miast*, „Studia komitetu przestrzennego zagospodarowania kraju PAN”, 2013, nr 153, s. 204–221; A. Jania, *Diagnozowanie rezyliencji miejskiej w podejściu ewolucyjnym*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”, 2021, nr 4, s. 4–27; *Making Cities Resilient*, red. V. Raj Sharma, Springer 2019; S. Meerow, J.P. Newell, *Urban Resilience for Whom, What, When, Where, and Why?*, „Urban Geography”, 2019, nr 3, s. 309–329; L. Mierzejewska [i in.], *City resilience – aspekty planistyczne*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2020, nr 50, s. 83–99; A. Mehmood, *Of Resilient Places: Planning for Urban Resilience*, „European Planning Studies”, 2016, nr 2, s. 407–419; *Urban Regions Now & Tomorrow Between Vulnerability, Resilience and Transformation*, red. S. Deppish, Wiesbaden 2017; *The Routledge Handbook of Urban Resilience*, red. M.A. Burayidi [i in.], Londyn 2019; P. Rogers, *Resilience & the City. Change, (Dis)Order and Disaster*, Londyn–Nowy Jork 2016; *Resilience-Oriented Urban Planning Theoretical and Empirical Insights*, red. Y. Yamagata, A. Sharifi, Springer 2018; *Resilience Thinking in Urban Planning*, red. A. Eraydin, T. Tasan-Kok, Springer 2013; T. Lang, *How Do Cities and Regions Adapt to Socio-economic Crisis? Towards an Institutional Approach to Urban and Regional Resilience*, „Raumforsch Raumordn”, 2012, nr 70, s. 285–291.

⁵ S. Meerow, J.P. Newell, M. Stults, *Defining Urban Resilience: A Review...*

miast. Nie jest to pytanie proste, gdyż współczesne miasta poddawane są coraz silniejszej presji wynikającej z szerokiego spektrum ryzyk i zagrożeń. Niemniej jednak, jak zauważają Ayyoob Sharifi i Yoshiki Yamagata, wiele z owych ryzyk ma charakter środowiskowy i manifestuje się m.in. w formie ekstremalnych zdarzeń pogodowych, deficytów wody, presji na inne zasoby naturalne, utraty bioróżnorodności, niepowodzeń związanych z mitygacją i adaptacją do zmian klimatu⁶. Dlatego też nie powinno dziwić, że wielu badaczy wskazuje właśnie na wyzwania wynikające ze zmiany klimatu jako główny stresor odporności miejskiej. Pomimo wielu ujęć definicyjnych odporności miejskiej w literaturze przedmiotu powszechnie wskazuje się, że: 1) miasta i regiony miejskie muszą stać się odporne na zmiany klimatyczne; 2) odporność jest pożądanym celem działań na rzecz adaptacji i łagodzenia skutków zmian klimatu, które podejmowane są zarówno na gruncie akademickim, jak i politycznym; 3) zwiększenie odporności regionów miejskich na zmianę klimatu powinno iść w parze z wysiłkami na rzecz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich⁷. Podobnie uważa Harriet Bulkeley, według której kwestia zmian klimatu dotyczących miast staje się strategicznym wyzwaniem z perspektywy rozwoju całych państw⁸. Podobnie rolę miast zdaje się postrzegać Organizacja Narodów Zjednoczonych, która uznała, że o powodzeniu wysiłków na rzecz adaptacji do zmieniającego się klimatu przesądzą działania podejmowane właśnie na obszarach miejskich⁹. Z kolei Thomas J. Campanella i David R. Godschalk zwracają uwagę, że podczas gdy miasta w dalszym ciągu starzeją się i zmieniają wskutek przepływów ludności i działań rozwojowych, jedno z największych wyzwań dla obecnej i przyszłej odporności prawdopodobnie będzie wynikać z niszczycielskich skutków zmiany klimatu¹⁰.

Dlaczego właśnie ryzykom wynikającym ze zmian klimatycznych wielu badaczy przypisuje tak wielką wagę? W tym kontekście warto przytoczyć pogląd Petera Rogersa, który zauważa, że skutki katastrof

⁶ A. Sharifi, Y. Yamagata, *Resilience-Oriented Urban Planning* [w:] *Resilience-Oriented Urban Planning Theoretical and Empirical Insights...*, s. 3.

⁷ S. Shen, *Critical Infrastructure and Climate Change* [w:] *The Routledge Handbook of Urban Resilience...*, s. 123.

⁸ Y. Li, *Sustainable Cities in Flux: Continuity, Comparisons, and Conceptions* [w:] *From Sustainable to Resilient Cities: Global Concerns and Urban Efforts*, red. W.G. Holdt, Leeds 2014, s. 18.

⁹ R. Sanches Rodriguez, *Vulnerability and Adaptation to Climate Change in Urban Areas. A Role in Urban Planning* [w:] *Bulging Safer Communities. Risk Governance, Spatial Planning and Responses to Natural Hazards*, red. U. Fra Paleo, Amsterdam–Berlin–Tokio–Washington 2008, s. 105.

¹⁰ T.J. Campanella, D.R. Godschalk, *Resilience* [w:] *The Oxford Handbook of Urban Planning*, red. R. Crabe, R. Weber, Oxford 2012, s. 226.

środowiskowych mogą dotknąć nie tylko poszczególne miasta, ale również całe cywilizacje, zaś poważne wydarzenie klimatyczne może w nieodwracalny sposób zmienić gospodarkę, kulturę i dotychczasowy styl życia¹¹. Słuszność tego stwierdzenia zdają się potwierdzać dane Komisji Europejskiej, które zwracają uwagę na ogromną skalę potencjalnych skutków wynikających z zaniechania jakichkolwiek działań łagodzących zmiany klimatu. Prognozy zawarte w *VIII sprawozdaniu na temat spójności: Spójność w Europie do 2050 r.* (tzw. raport kohezyjny)¹² wskazują, że w przypadku braku podjęcia jakichkolwiek działań adaptacyjnych, w 2100 r. temperatura na świecie wzrośnie średnio o 3°C. W tym scenariuszu straty gospodarcze w UE wynikające z wylewania rzek wzrosną do około 50 mld EUR rocznie, czyli sześciokrotnie więcej względem aktualnego poziomu, a powodzią zagrożonych będzie trzy razy więcej ludzi niż obecnie. Jednocześnie wzrośnie zagrożenie falą upałów. O ile w latach 1981–2010 w UE na fale upałów średniorocznie narażonych było blisko 10 mln osób, o tyle do końca XXI w. liczba ta może wzrosnąć do niemal 300 mln osób. To z kolei może skutkować niemal 100 tys. zgonów rocznie, których przyczyną będzie upał (przy obecnych 2 750 zgonach)¹³.

Wielość oraz skala wyzwań wynikających ze zmian klimatu sprawiają, że dotychczasowe polityki zakładające kontynuację podejścia *business as usual* okazują się niewystarczające dla ich skutecznego zaadresowania. Wzmocnienie odporności wymaga bowiem nowych praktyk społecznych oraz szerokiej zmiany kulturowej¹⁴. Jak zauważają Lidia Mierzejewska i współautorzy, planowanie odporności miejskiej „wymaga tworzenia planów, które są elastyczne i będą nadążać za dynamiką zmian zachodzących w środowisku wewnętrznym oraz w otoczeniu miasta. Aby wprowadzić do systemu miasta określone zmiany (nowe elementy zagospodarowania, nowe procesy, wykorzystanie nowych zasobów, otwarcie miast na nowych uczestników itp.), należy już na etapie planowania zwiększać zdolność miasta do *resilience* (np. poprzez redundancję). Konieczne jest także zwiększenie zaangażowania obywateli w procesy planistyczne”¹⁵. Dlatego też planowanie odporności miejskiej uznać należy za proces wieloetapowy, sekwencyjny, wymagający przeprowadzenia szeregu badań, analiz i prognoz, które pozwolą na:

¹¹ P. Rogers, *Resilience & the City. Change, (Dis)Order and Disaster...*, s. 65.

¹² *VIII sprawozdanie na temat spójności: Spójność w Europie do 2050 r.*, Unia Europejska, Luksemburg 2022.

¹³ *Ibidem*, s. 76.

¹⁴ C. Wamsler, L. Reeder, M. Croweller, *The Beginning of Urban Resilience* [w:] *The Routledge Handbook of Urban Resilience...*, s. 47.

¹⁵ L. Mierzejewska [in:], *op.cit.*, s. 95.

- identyfikację, analizę i uwzględnienie w planach nie tylko obecnych, ale także przyszłych zagrożeń, ryzyk i słabych punktów (stresorów),
- ocenę wrażliwości systemu miasta na stresory i stopnia narażenia na nie,
- określenie możliwych skutków oddziaływania stresora,
- przyjęcie odpowiednich strategii zarówno w zakresie przeciwdziałania potencjalnym negatywnym skutkom określonych stresorów, jak i w odniesieniu do działań podejmowanych na rzecz redukcji ryzyka wystąpienia stresorów¹⁶.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie – na przykładzie Krakowa – środków, przy pomocy których władze i wspólnoty miejskie dostosowują swoje polityki rozwoju do zmian klimatycznych. Przegląd literatury przedmiotu skłonił autorów niniejszego artykułu do sformułowania hipotezy badawczej, zgodnie z którą doniosłość wyzwań wynikających ze zmian klimatu została dostrzeżona nie tylko przez badaczy zajmujących się problematyką rozwoju miast, ale również przez twórców polityk miejskich, w ramach których zagadnieniu temu konsekwentnie nadawane jest coraz większe znaczenie. Uszczegółowienie hipotezy stanowią następujące pytania badawcze: 1) Czy w międzynarodowych i krajowych dokumentach strategiczno-programowych wyznaczających ramy polityki miejskiej wyzwaniom wynikającym ze zmian klimatu nadana została szczególna ranga? 2) Jak w kolejnych edycjach strategii rozwoju Krakowa zmieniały się sposoby postrzegania oraz znaczenie wyzwań klimatycznych dla dalszego rozwoju miasta?

Poszukując odpowiedzi na tak sformułowane pytania badawcze, wykorzystano metodę empiryczną oraz metodę jakościową. Dzięki zastosowaniu metody empirycznej możliwe było zgromadzenie wiedzy na temat polityk publicznych opisanych w międzynarodowych, krajowych oraz lokalnych (krakowskich) dokumentach strategiczno-programowych. Z kolei metoda jakościowa pozwoliła na wyodrębnienie tych elementów interwencji publicznej adresowanych do miast, które wskazywały na fundamentalne znaczenie zmian klimatu dla ich dalszego rozwoju.

Ramy czasowe analiz przeprowadzonych w niniejszym artykule wyznaczają lata 1999–2022, w których opracowane zostały wszystkie dokumenty strategiczno-programowe będące przedmiotem zainteresowania autorów. Początek tego okresu wyznacza rok przyjęcia przez Radę Miasta Krakowa pierwszej strategii rozwoju, zaś jego koniec rok, w którym na potrzeby konsultacji społecznych upubliczniony został projekt *Aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa. „Tu chcę żyć. Kraków 2030/2050”*

¹⁶ *Ibidem*, s. 89.

(dalej projekt *Aktualizacji Strategii*)¹⁷. Włączenie w analizę także krakowskich strategii rozwoju, które obecnie mają już jedynie wartość historyczną, pozwoliło na uchwycenie wzrastającej rangi szeroko rozumianych zagadnień klimatycznych w politykach publicznych planowanych w kolejnych latach przez władze miejskie. Tak zarysowane tło pozwoliło na pełniejsze wyeksponowanie specyfiki interwencji publicznej opisanej w projekcie *Aktualizacji Strategii*, w której wyzwania wynikające ze zmian klimatu nie stanowią wyłącznie jednego z jej elementów, lecz uzyskały status zasadniczego kontekstu programowania rozwoju miasta w perspektywie 2050 r. W opinii autorów wśród wieloletnich i doraźnych kryzysów, których doświadczają współczesne miasta (np. „gorąca wojna” w Europie, zróżnicowania społeczne, napływ uchodźców), to właśnie kwestie klimatyczne wydają się najtrudniejszym problemem rozwojowym dla wspólnot samorządowych.

Decyzja o skoncentrowaniu się na zapisach strategii rozwoju wynika z powszechnego w literaturze przedmiotu przekonania o szczególnej roli tego typu dokumentu jako zasadniczego instrumentu planowania rozwoju jednostki terytorialnej, który określa cele, zamierzenia oraz kierunki działania władz publicznych, będące ich swoistą reakcją na otoczenie i procesy w nim zachodzące¹⁸. Tak rozumiana strategia odpowiada zatem na pytanie o główne i szczegółowe cele działania oraz określa, co i kiedy powinno zostać zrobione, a także jakich efektów wynikających z tych działań należy oczekiwać¹⁹. Nie inaczej postrzegać należy funkcje pełnione przez strategię rozwoju przygotowywane przez władze miast.

Doświadczenia autorów w sferze planowania strategicznego dla sektora publicznego wskazują na specyficzne uwarunkowania towarzyszące przygotowaniu dokumentów długoterminowych. Po pierwsze, miasto, tworząc strategię, działa w konkretnym systemie prawnym, określającym zadania władz samorządowych i ich kompetencje. Dalej, strategię powinny definiować i ustalać pierwszeństwo pewnych możliwych i nieo-

¹⁷ Autorzy niniejszej wypowiedzi mieli istotny wpływ na kształt *Aktualizacji Strategii*, kierując zespołem eksperckim opracowującym projekt dokumentu i formułując kluczowe elementy strategii oraz programując jego warstwy wskaźnikową i aplikacyjną.

¹⁸ Zob. m.in.: K. Kokocińska, *Współdziałanie podmiotów władzy publicznej na rzecz rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, R. LXXVII, z. 3, Poznań, s. 181–191; A. Sztando, *Lokalistyczne cechy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2017, nr 477, s. 281–304; K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010; M. Ziółkowski, *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2016, R. LXXVII, z. 1, s. 145–163.

¹⁹ A. Szewczuk, *Filozofia i praktyka zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym* [w:] *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, red. A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, Warszawa 2011, s. 89–142.

czywistych wyborów, co zwykle nie może usatysfakcjonować wszystkich partnerów publicznych i społecznych. Wynika to z tego, że środki publiczne na realizację celów są określone i ograniczone. Wreszcie, faktyczny rozwój dokonuje się w sferze realnej (społeczno-gospodarczej) i obejmuje elementy wykraczające poza zadania i możliwości administracji publicznej i samorządu terytorialnego. Wszystkie te uwarunkowania i ograniczenia wpływają na istotę strategii publicznych.

Zmiana klimatu jako strategiczne wyzwanie miast – perspektywa międzynarodowa i krajowa

Analiza międzynarodowych dokumentów programowych dotyczących miast jednoznacznie wskazuje na zmiany klimatu jako główne wyzwanie, z którym musi obecnie mierzyć się polityka miejska. Miasto, gwarantujące swoim mieszkańcom wysoką jakość życia, to przede wszystkim miasto zielone i odporne, które skutecznie ogranicza społeczne i gospodarcze skutki zmian klimatu. W tym kontekście wystarczy przywołać chociażby 11. cel *Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030* przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2015 r. Cel ten zakłada, że do końca obecnej dekady miasta i osiedla ludzkie staną się miejscami bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu. Wśród działań, które należy podjąć, aby urzeczywistnić tę wizję, wskazano m.in. na ograniczenie liczby zgonów spowodowanych katastrofami naturalnymi, liczby osób nimi dotkniętych oraz kosztów ekonomicznych ich skutków (odporność), zmniejszenie negatywnego oddziaływania miast na środowisko²⁰.

Podobna wizja sformułowana została w *Nowej Agendzie Miejskiej*, zgodnie z którą miasta przyszłości przyjmują i wdrażają systemy ograniczenia ryzyka katastrof i zarządzania nimi, zmniejszają zagrożenie niebezpieczeństwem, budują odporność i możliwości reagowania na zagrożenia naturalne i tworzone przez człowieka, a także promują ograniczanie skutków i dostosowanie się do zmian klimatu. A ponadto chronią, zachowują, przywracają i propagują swoje ekosystemy, wodę, naturalne siedliska i bioróżnorodność, minimalizują swój wpływ na środowisko i przechodzą na zrównoważone wzorce konsumpcji i produkcji²¹.

Zmiany klimatu i wynikające z nich skutki dla funkcjonowania miast oraz zamieszkujących je społeczności dostrzeżone zostały także na

²⁰ *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, Zgromadzenie Ogólne ONZ, <http://www.unic.un.org.pl>, 25.09.2015 (19.09.2023).

²¹ *Nowa Agenda Miejska*, Quito 2016.

poziomie Unii Europejskiej. W przyjętej w 2020 r. *Agendzie Terytorialnej 2030* w katalogu globalnych wyzwań dla zrównoważonego rozwoju, które mają istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego i regionalnego oraz warunków życia w Europie, wskazuje się na: zmianę klimatu, utratę bioróżnorodności oraz zużywanie terenów, jakość powietrza, gleby i wody, bezpieczeństwo energetyczne, sprawiedliwą transformację, cyrkularny łańcuch wartości czy też ochronę zasobów dziedzictwa naturalnego i kulturowego²².

Z kolei w *Nowej Karcie Lipskiej* za jeden z priorytetów polityki miejskiej uznano zwiększanie zdolności dostosowawczych oraz odporności miast w związku z wyzwaniami klimatycznymi i środowiskowymi. Z tego też wynika postulat transformacji miast w kierunku miast sprawiedliwych, produktywnych i zielonych. Z perspektywy niniejszego artykułu kluczowe znaczenie ma przymiot „zieloności” miasta, którego urzeczywistnienie wymaga:

- rozwoju wysokiej jakości środowiska (czyste powietrze, wody, gleby, zrównoważone użytkowanie gruntów);
- zagwarantowania dostępu do terenów zielonych i rekreacyjnych dla mieszkańców;
- dostaw energii naturalnej, wykorzystania zasobów odnawialnych, efektywności energetycznej, odporności na zmiany klimatu, budownictwa neutralnego względem emisji CO₂;
- przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym jako warunku zrównoważonego korzystania z zasobów i redukcji ilości wytwarzanych odpadów i CO₂;
- ochrony i odtwarzania zagrożonych ekosystemów i gatunków;
- przeciwdziałania ekstremalnym zjawiskom pogodowym dzięki wysokiej jakości infrastrukturze zielonej i błękitnej;
- efektywnego, dostępnego, przystępnego cenowo, neutralnego pod względem emisji CO₂, bezpiecznego i multimodalnego transportu miejskiego;
- jak najbardziej zwartej i zagęszczonej policentrycznej struktury osadniczej²³.

Zmiana klimatu jako fundamentalne wyzwanie, z którym przyszło obecnie mierzyć się miastom, dostrzeżone zostało nie tylko na gruncie zapisów międzynarodowych dokumentów wyznaczających ramy polityki miejskiej. Również w krajowych strategiach i politykach wątek ten jest

²² *Agenda Terytorialna 2030. Przyszłość dla wszystkich obszarów*, TerritorialAgenda, <https://territorialagenda.eu/pl/>, 1.12.2020 (19.09.2023).

²³ *Nowa Karta Lipska. Transformacyjna siła miast na rzecz wspólnego dobra*, Gov.pl, <https://www.gov.pl>, 30.11.2020 (19.09.2023).

bardzo mocno akcentowany. W tym kontekście przywołać należy przyjętą przez Radę Ministrów w czerwcu 2022 r. *Krajową Politykę Miejską 2030*, w której jedną z kwestii kluczowych z punktu widzenia długofalowego rozwoju miast jest jakość środowiska przyrodniczego w miastach i działania adaptacyjne wobec zmian klimatu. Do najważniejszych problemów w tym obszarze *Krajowa Polityka Miejska* zalicza m.in. emisje zanieczyszczeń do atmosfery, utratę terenów zieleni i różnorodności biologicznej, zjawiska suszy czy istnienie miejskiej wyspy ciepła. Dlatego też dziwić nie powinno, że w dokumencie tym istota prowadzenia krajowej polityki miejskiej określona została jako sprostanie wyzwaniom rozwojowym oraz budowanie warunków do wzmacniania zdolności miast i miejskich obszarów funkcjonalnych do zrównoważonego rozwoju, polepszania jakości życia mieszkańców i budowania odporności na obserwowane zmiany klimatu. Tak rozumiana polityka miejska ma przyczyniać się do osiągnięcia sześciu celów rozwojowych miast, spośród których jeden odnosi się bezpośrednio do wyzwań związanych ze zmianą klimatu. Polskie miasta mają być zatem zielone, czyli mieć zdolność do przeciwstawienia się pogłębianiu kryzysu klimatycznego, przeciwdziałania skutkom zmian klimatu, ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza oraz odbudowywania ekosystemów na obszarach miejskich²⁴.

Od zrównoważonego rozwoju do kryzysu klimatycznego – strategiczne planowanie rozwoju „po krakosku”

Kraków ma długą i bogatą tradycję strategicznego programowania rozwoju. Już w trzy lata po przywróceniu samorządności terytorialnej na poziomie lokalnym władze miejskie opracowały dokument pn. *Kierunki polityki społeczno-gospodarczej i programu gospodarczego Miasta Krakowa*. Pierwsza miejska strategia rozwoju uchwalona została natomiast w 1999 r., zaś kolejne jej generacje w 2005 i 2018 r. W 2022 r. w Krakowie uruchomiono kolejny cykl planowania strategicznego, którego efektem ma być aktualizacja *Strategii Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030/2050*. Celem niniejszej części artykułu nie jest przeprowadzenie pogłębionej analizy treści kolejnych krakowskich strategii rozwoju, lecz dostarczenie dowodów potwierdzających, że samorząd miasta od wielu lat wykazywał się swoistą ekologiczną świadomością, czemu dał wyraz w kolejnych strategiach.

²⁴ Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (M.P. 2015, poz. 1235).

Już w przygotowanej w 1999 r. *Strategii Rozwoju Krakowa* ekorozwój i poprawa jakości środowiska wymienione zostały w katalogu siedmiu procesów decydujących o perspektywach rozwoju miasta. Dlatego też w strategii jako pierwszy (z czterech) wyznaczono cel główny *Ochrona i kształtowanie dóbr i wartości kultury, środowiska oraz krajobrazu Krakowa*, w ramach którego podejmowane miały być działania ukierunkowane m.in. na zapewnienie takich warunków gospodarowania środowiskiem, które spełni wymogi zrównoważonego rozwoju, zapewnienie warunków zachowania szczególnie cennych zasobów i wartości środowiska przyrodniczego oraz zabezpieczenie miasta przed powodzią. Ponadto w *Strategii* założono rozwój zbiorowej komunikacji publicznej zapewniającej komfort i bezpieczeństwo podróży oraz ograniczającej negatywne oddziaływanie na środowisko²⁵.

Również interwencja publiczna opisana w *Strategii Rozwoju Krakowa* z 2005 r. obejmowała działania ukierunkowane na ochronę i zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska naturalnego. W celu operacyjnym pod nazwą *Poprawa stanu środowiska przyrodniczego* wskazywano na konieczność konsekwentnego ograniczania emisji zanieczyszczeń powietrza, kompleksowego uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej oraz gospodarki odpadami, ograniczenia poziomu hałasu, zabezpieczenia terenów o dużych wartościach przyrodniczych, krajobrazowych, utrzymania różnorodności przyrodniczej oraz rekultywacji terenów zdegradowanych²⁶.

Stan środowiska naturalnego i sposób zarządzania jego elementami w dwóch pierwszych krakowskich strategiach rozwoju rozpatrywany był przede wszystkim przez pryzmat koncepcji zrównoważonego rozwoju, zakładającej odpowiednie i świadome kształtowanie relacji pomiędzy wzrostem gospodarczym, dbałością o środowisko a zaspokojeniem różnego typu potrzeb ludzkich, decydujących w znacznym stopniu o jakości życia²⁷. W dokumentach tych próżno poszukiwać wzmianek odnoszących się wprost do zmian klimatycznych czy też kryzysu klimatycznego. Takowe po raz pierwszy pojawiają się w uchwalonej w 2018 r. *Strategii Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030*. W dokumencie tym na pierwszej pozycji na liście wyzwań, z którymi musi zmierzyć się stolica Małopolski, wskazano poprawę jakości środowiska przyrodniczego,

²⁵ Uchwała nr XXXIII/235/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 października 1999 r. w sprawie *Strategii Rozwoju Krakowa*.

²⁶ Uchwała nr LXXV/742/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Krakowa*.

²⁷ L. Mierzejewska, *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast”, 2015, nr 3, s. 5–11.

w tym przede wszystkim powietrza; dostosowanie do polityki klimatycznej, szczególnie w zakresie ograniczania emisji zanieczyszczeń, i poprawę efektywności energetycznej oraz budowanie „odporności” miasta na negatywne skutki zmian klimatycznych²⁸.

W *Strategii* z 2018 r. znajdujemy cele oraz działania, które stanowią swoistą kontynuację interwencji publicznej zaprojektowanej w dokumentach z lat 1999 i 2005. Dotyczy to przede wszystkim czynności opisanych w celach operacyjnych:

- *Zrównoważone środowisko*, ukierunkowanym na doprowadzenie do standardów wysokiej jakości środowiska naturalnego, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy jakości powietrza, ograniczenia poziomu hałasu oraz ograniczenia emisji pól elektromagnetycznych²⁹;
- *Przyjazny mieszkańcom, efektywny i ekologiczny system transportowy*, zakładającym m.in. zwiększenie udziału ekologicznych form mobilności: publicznego transportu zbiorowego, ruchu pieszego i rowerowego³⁰.

Z perspektywy niniejszego tekstu szczególnie interesujące (bo stanowiące swoiste *novum* w krakowskich strategiach) są działania opisane w celu operacyjnym *Wysoki poziom bezpieczeństwa w Krakowie*, w którym poza przedsięwzięciami na rzecz „klasycznie” rozumianego bezpieczeństwa (jako porządek publiczny czy bezpieczeństwo w ruchu drogowym), zaplanowano interwencję mającą przyczynić się do zabezpieczenia miasta i jego mieszkańców przed skutkami niekorzystnych zmian klimatycznych. Stąd też w tej części *Strategii* zadeklarowano podjęcie działań adaptacyjnych do zachodzących zmian klimatycznych, zagrożeń wynikających z ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak gwałtowne deszcze, wiatry, burze, susze, fale upałów i zimna, miejskie wyspy ciepła³¹.

Kraków 2050 – miasto neutralne dla klimatu, zielone i odporne

6 lipca 2022 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę nr XCII/2502/22 w sprawie przystąpienia do aktualizacji *Strategii Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030* oraz określenia szczegółowego trybu

²⁸ Uchwała nr XCIV/2449/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu *Strategia Rozwoju Krakowa. „Tu chcę żyć. Kraków 2030”*.

²⁹ *Ibidem*, s. 47.

³⁰ *Ibidem*, s. 49.

³¹ *Ibidem*, s. 54.

i harmonogramu opracowania projektu aktualizacji tego dokumentu, w tym trybu konsultacji, stanowiącej formalny początek prac nad kolejną edycją krakowskiej strategii. Zgodnie z zawartym w załączniku do uchwały harmonogramie aktualizacji *Strategii*, proces ten powinien zakończyć się w III–IV kwartale 2023 r. Dlatego też w momencie przygotowania niniejszego artykułu autorzy nie dysponowali finalnym dokumentem strategii, lecz jego projektem skierowanym do publicznych konsultacji³². To właśnie udostępniona do konsultacji treść tego projektu *Aktualizacji Strategii* stanowi podstawę dalszych analiz dotyczących znaczenia zmian klimatu dla rozwoju Krakowa oraz metod zarządzania nimi przez samorząd miejski i jego partnerów.

Pomimo iż w poprzednich krakowskich strategiach rozwoju zagadnienia dotyczące szeroko rozumianych kwestii klimatycznych były obecne, nigdy nie stanowiły one centralnego punktu interwencji publicznej w nich opisanej. Z zupełnie odmiennym uwarunkowaniem mamy do czynienia w przypadku projektu *Aktualizacji Strategii*, w którym globalnej sytuacji klimatycznej oraz wynikającym z niej wyzwaniom dla miasta nadano status zagadnień wyznaczających kontekst działań planowanych na kartach tego dokumentu. Świadczy o tym nie tylko wielość zapisów projektu *Aktualizacji Strategii* odnoszących się do tego zagadnienia, ale również konsekwentne jego rozwijanie, począwszy od części diagnostycznej, poprzez wizję miasta, a skończywszy na siatce celów.

W projekcie *Aktualizacji Strategii* sformułowano zestaw wartości oraz powiązanych z nimi wyzwań, które obok diagnozy strategicznej, stanowiły podstawę do sformułowania wizji rozwojowej Krakowa. Autorzy projektu *Aktualizacji Strategii* wyszli bowiem z założenia, zgodnie z którym dokument strategiczny, opisana w nim wizja rozwoju oraz zestaw działań niezbędnych do wdrożenia w celu jej urzeczywistnienia, powinny opierać się na społecznie podzielanych wartościach, z których wynikają konkretne wyzwania dla wspólnoty krakowian, a w szczególności – dla władz miasta. Jedną z trzech wartości kluczowych dla dalszego rozwoju krakowskiej wspólnoty samorządowej odnosi się do jej świadomości, że przyszłość człowieka powinna być „bezpieczna, sprawiedliwa i otwarta”, co oznacza przyjęcie modelu rozwoju miasta, w którym mieszkańcom nie doskwierają różne formy niedostatku, a przy tym w którym gospodarka i konsumpcja nie „przebijają” pułapu ekologicznego, oznaczającego poziom krytycznej degradacji planety³³. Urzeczywistnienie tego stanu rzeczy wymaga, rzecz jasna, sformuło-

³² Projekt *Aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa*. „Tu chcę żyć. Kraków 2030/2050”, Kraków 2023.

³³ *Ibidem*, s. 7–8.

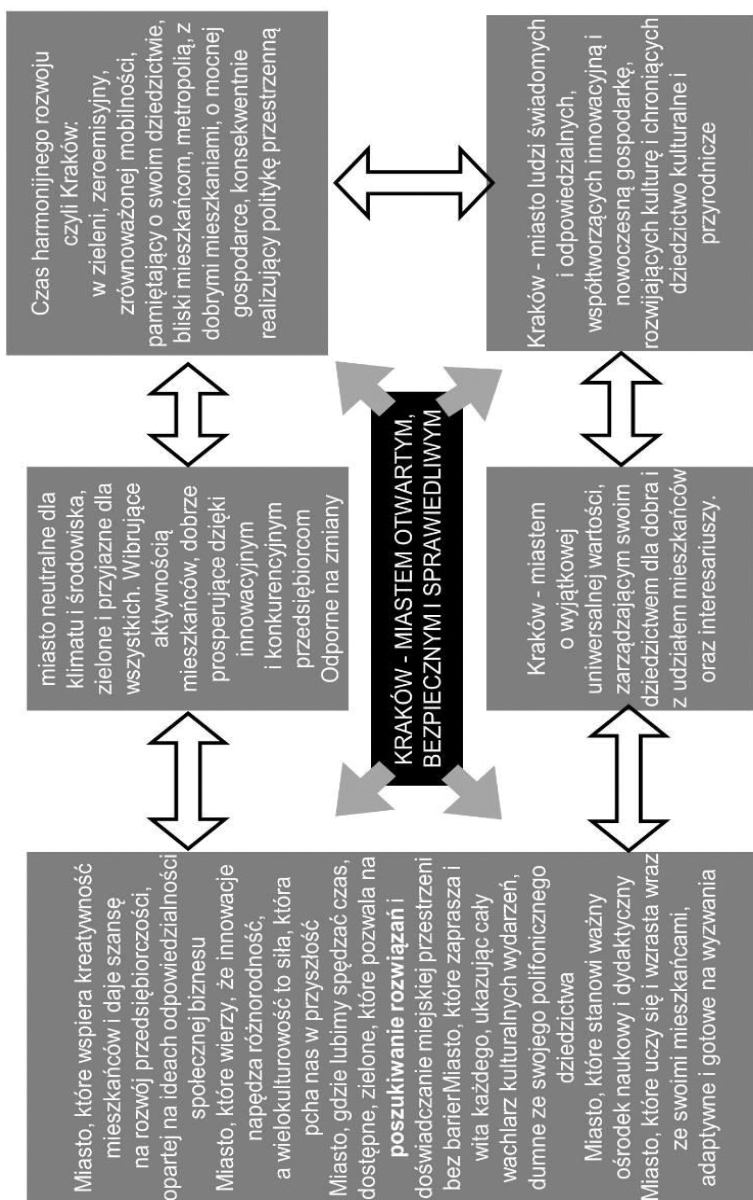
wania odpowiedzi na szereg wyzwań, spośród których zdecydowana większość nierozzerwalnie związana jest ze zmianami klimatycznymi oraz ich wpływem na dalszy rozwój Krakowa. Sformułowany w projekcie *Aktualizacji Strategii* katalog wyzwań wskazuje m.in. na konieczność:

- stworzenia przesłanek i warunków do rozwoju Krakowa jako miasta neutralnego klimatycznie, w tym poprzez neutralność klimatyczną gospodarki miejskiej, co oznacza troskę o środowisko w układzie metropolitalnym, neutralną klimatycznie mobilność oraz rozwój gospodarki odpadami w systemie cyrkularnym;
- transformacji gospodarki miejskiej w sferze energetyki, bez pogłębiania kryzysu klimatycznego i środowiskowego;
- podejmowania działań inwestycyjnych, regulacyjnych i organizacyjnych ku sprzyjającej środowisku mobilności użytkowników miasta;
- organizacji przestrzeni zapewniającej bliskość w dostępie do usług, szczególnie usług publicznych oraz terenów zielonych i rekreacyjnych;
- racjonalnego gospodarowania przestrzenią przeznaczoną dla funkcji społecznych i gospodarczych – z maksymalnym zachowaniem przestrzeni biologicznie czynnych³⁴.

Wielość wyzwań klimatycznych, z którymi musi w nadchodzącej przyszłości zmierzyć się Kraków, powoduje dwie zasadnicze konsekwencje dla sformułowanej w projekcie *Aktualizacji Strategii* wizji, której graficzną prezentację stanowi ryc. 1. Po pierwsze, w tej części strategii wątki dotyczące zmian klimatu zostały bardzo silnie zaakcentowane. Zgodnie z redakcją wizji Kraków ma być miastem neutralnym dla klimatu i środowiska, zielonym, zeroemisyjnym, rozwijającym zeroemisyjną mobilność oraz chroniącym dziedzictwo przyrodnicze³⁵. Po drugie, konsekwencją nadania wysokiej rangi strategicznej zagadnieniom klimatycznym jest wydłużenie horyzontu realizacji wizji z 2030 do 2050 roku. Mając świadomość, że kluczowe – związane z działalnością człowieka – zmiany klimatyczne wymuszają długofalowe działania dotyczące modelu funkcjonowania gospodarki i zachowań konsumpcyjnych, autorzy projektu *Aktualizacji Strategii* zdecydowali się przyjąć perspektywę roku 2050 jako horyzont czasowy dla wybranych obszarów planowania strategicznego, co znalazło szczególne odzwierciedlenie w redakcji drugiego celu strategicznego.

³⁴ *Ibidem*, s. 8.

³⁵ *Ibidem*, s. 10.



Ryc. 1. Wizja rozwoju Krakowa 2030–2050

Źródło: Projekt Aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa. *Tu chcę żyć. Kraków 2030/2050*, s. 10.

Uszczegółowienie wizji rozwoju Krakowa w perspektywie 2030/2050 stanowią trzy cele strategiczne:

1. Kraków 2030 – miastem przyjaznym do życia, rozwijanym w partnerstwie, włączającym i zapewniającym równe szanse oraz dostęp do wysokiej jakości usług, w szczególności w zakresie zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa, kultury.
2. Kraków 200/2050 – metropolią o międzynarodowych powiązaniach sieciowych, dążącą do neutralności dla klimatu i środowiska, z odporną, cyrkularną gospodarką opartą na wiedzy oraz sprzyjającą środowisku mobilnością.
3. Kraków – nowoczesnie i partnersko zarządzana metropolia, dążąca do skutecznej i efektywnej realizacji celów rozwojowych oraz zapewnienia ładu przestrzennego³⁶.

Z perspektywy problematyki, której poświęcony jest niniejszy artykuł, kluczowego znaczenia nabiera interwencja opisana w drugim celu strategicznym, w którym silnie zaakcentowana została konieczność sprostanienia wymogom miasta neutralnego klimatycznie i dbającego o środowisko. Na strukturę drugiego celu strategicznego składa się pięć celów operacyjnych, spośród których trzy stanowią bezpośrednią odpowiedź na wyzwania wynikające ze zmian klimatu:

- Kraków – miastem neutralnym klimatycznie, dbającym o środowisko, z rozwiniętą gospodarką cyrkularną;
- Kraków – odpornym na kryzysy, innowacyjnym ośrodkiem gospodarczym o zróżnicowanej strukturze branżowej;
- Zrównoważona, zintegrowana, niezawodna i ekologiczna mobilność.

W ramach celu operacyjnego *Kraków – miastem neutralnym klimatycznie, dbającym o środowisko, z rozwiniętą gospodarką cyrkularną* zaplanowano kierunki działań, których realizacja spowoduje nie tylko zmianę funkcjonowania miasta oraz sposobu świadczenia przez nie usług publicznych, ale przede wszystkim pozytywnie przyczyni się do wzrostu neutralności klimatycznej Krakowa oraz zwiększenia jego odporności na niekorzystne konsekwencje zmian klimatu. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na działania ukierunkowane na przygotowanie instytucji miejskich do transformacji klimatycznej. Dysponowanie przez miasto potencjałem, na który składają się zarówno wiedza, doświadczenia, jak i instrumentarium pozwalające wywierać skuteczny wpływ na ten wycinek rzeczywistości społeczno-gospodarczej, stanowi warunek *sine qua non* dla skutecznego wdrożenia interwencji opisanej w drugim celu strategicznym. Drugim tego typu warunkiem wydaje się powszechne zrozumienie lokalnej wspólnoty zarówno ryzyk wynikają-

³⁶ *Ibidem*, s. 12.

cych z niepodjęcia działań na rzecz łagodzenia negatywnych skutków zmian klimatu, ale również akceptacja i zaangażowanie w inicjatywy administracji miejskiej w tym obszarze. Stąd też za w pełni uzasadnione uznać należy uwzględnienie w ramach celu operacyjnego kierunku działania polegającego na edukowaniu i promowaniu postaw proekologicznych i proklimatycznych.

W tej części projektu *Aktualizacji Strategii* uwzględniono szereg kierunków działań, których wdrożenie ma przyczynić się do ograniczenia negatywnego oddziaływania miasta na środowisko naturalne. Zaproponowane w projekcie kierunki działań składają się na powiązaną ze sobą wiązkę interwencji podejmowanej w obszarach energetyki, gospodarki komunalnej, budownictwa, zwiększania poziomu retencyjności, poprawy jakości powietrza czy też transformacji gospodarczej. W tym kontekście wskazać należy w szczególności na następujące kierunki działań ujęte w projekcie:

- modernizacja i rozbudowa infrastruktury komunalnej, obejmującej system ciepłowniczy, rozproszoną generację energii elektrycznej, gospodarowanie wodami opadowymi, gospodarkę wodno-ściekową, system oświetlenia publicznego, gospodarowania odpadami i recyklingu;
- miasto o cyrkularnym metabolizmie, w tym: nowoczesna, samowystarczalna energetyka miejska oraz gospodarka komunalna z rozwiniętą zielono-niebieską infrastrukturą i innymi technologiami sprzyjającymi środowisku;
- zrównoważone, zróżnicowane i sprzyjające włączeniu społecznemu budownictwo;
- kontynuacja polityki antysmogowej w obszarze metropolitalnym, w tym dążenie do wymiany palenisk węglowych na ogrzewanie proekologiczne na obszarze gmin ościennych. Na obszarze Krakowa dalszy rozwój odnawialnych źródeł energii, ograniczanie emisji gazów cieplarnianych oraz poprawa efektywności energetycznej budynków;
- budowa zbiorników retencyjnych, suchych polderów zalewowych, ogrodów deszczowych, rowów retencyjnych, elementów błękitno-zielonej infrastruktury zmniejszających odpływ wód do odbiorników i odbudowujących utraconą naturalną retencję;
- zorganizowanie platformy współpracy ułatwiającej dekarbonizację sektora przemysłu i usług;
- stosowanie zasady tzw. zielonych zamówień publicznych przy planowaniu inwestycji, zakupów i usług³⁷.

³⁷ *Ibidem*, s. 20.

Jak wspomniano wcześniej, realizacja powyższych kierunków służyć ma przede wszystkim urzeczywistnieniu długofalowego celu, jakim jest osiągnięcie przez Kraków neutralności klimatycznej. Nie oznacza to jednakże, że w projekcie *Aktualizacji Strategii* pominięto fakt, że w perspektywie 2050 r. Kraków będzie musiał niejednokrotnie mierzyć się ze społecznymi i gospodarczymi skutkami zmian klimatu. Dlatego też w tej części projektu zaplanowano również działania na rzecz zwiększania odporności miejskiej (np. podjęcie działań adaptacyjnych do zachodzących zmian klimatycznych, zagrożeń wynikających z ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak gwałtowne deszcze, wiatry, burze, susze, fale upałów i zimna, miejskie wyspy ciepła³⁸).

Kierunki działań ujęte w ramach celu operacyjnego *Kraków – odpornym na kryzysy, innowacyjnym ośrodkiem gospodarczym o zróżnicowanej strukturze branżowej* koncentrują się przede wszystkim na transformacji modelu rozwoju miasta gwarantującego stabilny wzrost gospodarczy, przy jednoczesnym ograniczaniu negatywnego oddziaływania na środowisko. Interwencja publiczna w tym obszarze obejmować ma m.in. wspieranie oddolnych inicjatyw środowiska biznesu oraz organizacji społecznych w sferze innowacji obejmujących: zielone produkty i usługi, zielone inwestycje, zielone sektory gospodarki, zielone zamówienia publiczne, zielone miejsca pracy czy też wspieranie rozwoju nieszkodzącego środowisku i innowacyjnego sektora wytwórczego³⁹.

Interwencja planowana w ramach celu operacyjnego *Zrównoważona, zintegrowana, niezawodna i ekologiczna mobilność* stanowi kontynuację działań realizowanych na kanwie zapisów poprzednich krakowskich strategii, których zasadniczą treścią było promowanie i rozwijanie ekologicznego transportu zbiorowego. Dlatego też w projekcie *Aktualizacji Strategii* przewidziano m.in. dalszy rozwój terytorialny i jakościowy systemów transportu publicznego: premetra, linii tramwajowych i autobusowych, integrację systemów transportowych z przyznaniem priorytetu dla transportu szynowego, dalsze uprzywilejowanie komunikacji zbiorowej w ruchu miejskim oraz zapewnienie lepszej dostępności i odpowiedniej częstotliwości kursów komunikacji publicznej, jak również rozwój neutralnej dla środowiska mikromobilności, dróg dla rowerów, wynajmowanych rowerów i hulajnóg⁴⁰.

Planowanie przestrzenne niewątpliwie stanowi jeden z ważniejszych instrumentów pozwalających władzom miejskim na skuteczne przeciwdziałanie zmianom klimatycznym oraz ograniczanie skali ich negatyw-

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*, s. 21–22.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 22–23.

nych skutków. Analiza interwencji publicznej opisanej w trzecim celu strategicznym *Kraków – nowocześnie i partnersko zarządzana metropolia, dążąca do skutecznej i efektywnej realizacji celów rozwojowych oraz zapewnienia ładu przestrzennego* jednoznacznie wskazuje, iż wyzwania klimatyczne będą stanowić jedną z zasadniczych determinant polityki przestrzennej prowadzonej przez Kraków. Postawienie tego typu tezy jest w pełni uzasadnione w świetle kierunków działań ujętych w ramach celu operacyjnego *Policentryczność struktury funkcjonalno-przestrzennej Krakowa (jako „miasta wielu miast”)*, które obejmują m.in.:

- przywracanie przestrzeni publicznych mieszkańcom poprzez ograniczenie dostępu samochodów osobowych do centrum miasta, w zamian rozwijając efektywny i przyjazny środowisku system transportu zbiorowego;
- zachowanie kontroli nad nadmierną urbanizacją i efektem eksurbanizacji;
- przeciwdziałanie traceniu naturalnej retencji w wyniku postępującego uszczelniania powierzchni zlewni;
- poprawa zagospodarowania istniejących terenów zieleni oraz zwiększenie powierzchni nowych terenów dla rekreacji w obszarze miasta. Łączenie rozproszonych elementów zieleni w zintegrowany system. Tworzenie i ochrona parków rzecznych;
- wyznaczenie obszarów zalewowych i wykluczenie ich z zabudowy lub narzucenie zabudowy niekolidującej z okresowym podtapianiem;
- projektowanie zielonych przestrzeni w otoczeniu zabudowy miejskiej oraz wewnątrz osiedli i w centrum miasta („parki kieszonkowe”, podwórka, skwery);
- renaturyzacja dopływów Wisły⁴¹.

Zakończenie

Przeprowadzona w kontekście pierwszego pytania badawczego analiza założeń interwencji publicznej opisanej w międzynarodowych i krajowych dokumentach strategiczno-programowych w sposób jednoznaczny wskazuje na fundamentalne znaczenie zmian klimatu dla dalszego rozwoju miast. Brak skutecznego zaadresowania tego problemu przez władze publiczne, w tym miejskie, prowadzić będzie do coraz większych kosztów społecznych i ekonomicznych, co stanowi pogląd niemal powszechnie podzielany przez twórców miejskich polityk rozwojowych.

⁴¹ *Ibidem*, s. 24–25.

Poszukując odpowiedzi na drugie spośród sformułowanych w części wprowadzającej pytań badawczych, autorzy przeprowadzili analizę czterech generacji krakowskich strategii rozwoju. Jej wyniki wskazują, że samorząd miejski zdaje się nie tylko mieć świadomość znaczenia zmian klimatu dla dalszego rozwoju Krakowa, ale również konsekwentnie uwzględnia to zagadnienie w kolejnych edycjach strategii. W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę, że nie od razu zmiany klimatu uzyskały priorytetową rangę w programowaniu krakowskich polityk publicznych. Proces ten miał raczej ewolucyjny charakter. W pierwszych dwóch przygotowywanych w Krakowie strategiach rozwoju zagadnienie to postrzegane było przede wszystkim przez pryzmat ochrony środowiska oraz racjonalnego wykorzystania jego zasobów. Dopiero w strategii uchwalonej w 2018 r. kryzys klimatyczny jako czynnik kształtujący rozwój miasta został *explicite* wyartykułowany. Przełomowa w tym zakresie będzie przygotowywana obecnie *Aktualizacja Strategii*, w której wyzwanie to stanowi nie tylko jeden z elementów interwencji publicznej, ale przede wszystkim wyznacza kontekst wszystkich działań podejmowanych na rzecz rozwoju Krakowa w perspektywie lat 2030/2050. Należy przyjąć, że to właśnie kwestie klimatyczne stanowią dziś najtrudniejszy do opanowania problem rozwojowy Krakowa i innych miast.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że wyniki przeprowadzonych na potrzeby niniejszego artykułu analiz pozwoliły na pełną weryfikację sformułowanej przez autorów hipotezy badawczej dotyczącej doniosłości wyzwań wynikających ze zmian klimatu, która została dostrzeżona nie tylko przez badaczy zajmujących się problematyką rozwoju miast, ale również przez twórców miejskich polityk rozwojowych.

Autorzy niniejszego artykułu ograniczyli swoje rozważania do zidentyfikowania i opisanie znaczenia wyzwań wynikających ze zmian klimatu w planowanych na różnych poziomach zarządzania politykach miejskich. Dostrzeżenie tego zagadnienia przez władze publiczne oraz nadanie mu odpowiednio wysokiego priorytetu stanowi zaledwie wstępny etap na długiej drodze prowadzącej do skutecznego zaadresowania tego problemu. O powodzeniu działań władz w znacznej mierze zdecyduje sposób, w jaki plany i zamierzenia opisane w dokumentach strategiczno-programowych zostaną zoperacjonalizowane i wdrożone na kolejnych etapach zarządzania rozwojem miast. To z kolei otwiera niezwykle interesujące perspektywy badawcze koncentrujące się przede wszystkim na różnorodności oraz skuteczności mechanizmów i instrumentów (zarówno o charakterze technicznym, organizacyjnym, finansowym i regulacyjnym), za pomocą których miasta będą urzeczywistniać działania ukierunkowane na sprostanie wyzwaniom klimatycznym.

Bibliografia

- Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, Zgromadzenie Ogólne ONZ, <http://www.unic.un.org.pl>, 25.09.2015 (19.09.2023).
- Agenda Terytorialna 2030. Przyszłość dla wszystkich obszarów*, TerritorialAgenda, <https://territorialagenda.eu/pl/>, 1.12.2020 (19.09.2023).
- Bahadur A., Ibrahim M., Tanner T., *The Resilience Renaissance? Unpacking of Resilience for Tackling Climate Change and Disasters*, Brighton 2010.
- Brown K., *Resilience, Development and Global Change*, Nowy Jork 2016.
- Bulging Safer Communities. Risk Governance, Spatial Planning and Responses to Natural Hazards*, red. U. Fra Paleo, Amsterdam–Berlin–Tokio–Washington 2008.
- Capano G., Woo J.J., *Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal*, „Society of Policy Sciences”, 2017, nr 3. DOI: 10.1007/s11077-016-9273-x.
- Carpenter S. [i in.], *From Metaphor to Measurement: Resilience of What to What?*, „Ecosystems”, 2001, nr 4. DOI: 10.1007/s10021-001-0045-9.
- Desouza K.C., Flanery T.H., *Designing, Planning, and Managing Resilient Cities: A Conceptual Framework*, „Cities”, 2013, nr 35. DOI: 10.1016/j.cities.2013.06.003.
- Drobnik A., *Urban Resilience – Nowa perspektywa badawcza rozwoju miast*, „Studia komitetu przestrzennego zagospodarowania kraju PAN”, 2013, nr 153.
- Folke C. [i in.], *Resilience Thinking: Integrating Resilience, Adaptability and Transformability*, „Ecology and Society”, 2010, nr 4.
- Jania A., *Diagnozowanie rezylencji miejskiej w podejściu ewolucyjnym*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica”, 2021, nr 4. DOI: 10.18778/0208-6018.355.01.
- Jańczuk L., *Polityka rozwoju lokalnego. Ujęcie podmiotowe*, „Rocznik Nauk Społecznych”, 2017, t. 9, nr 3.
- Kokocińska K., *Współdziałanie podmiotów władzy publicznej na rzecz rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2015, R. LXXVII, z. 3. DOI: 10.14746/rp.2015.77.3.13.
- Lang T., *How Do Cities and Regions Adapt to Socio-economic Crisis? Towards an Institutional Approach to Urban and Regional Resilience*, „Raumforsch Raumordn”, 2012, nr 70. DOI: 10.1007/s13147-012-0170-2.
- Masik G., *Koncepcja odporności: definicje, interpretacje, podejścia badawcze oraz szkoły myśli*, „Przegląd Geograficzny”, 2022, nr 3. DOI: 10.7163/PrzG.2022.3.1.
- Making Cities Resilient*, red. V. Raj Sharma, Springer 2019.
- Meerow S., Newell J.P., *Urban Resilience for Whom, What, When, Where, and Why?*, „Urban Geography”, 2019, nr 3. DOI: 10.1080/02723638.2016.1206395.
- Meerow S., Newell J.P., Stults M., *Defining Urban Resilience: A Review*, „Landscape and Urban Planning”, 2016, nr 147. DOI: 10.1016/j.landurbplan.2015.11.011.
- Mehmood A., *Of Resilient Places: Planning for Urban Resilience*, „European Planning Studies”, 2016, nr 2. DOI: 10.1080/09654313.2015.1082980.
- Mierzejewska L. [i in.], *City resilience – aspekty planistyczne*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 2020, nr 50. DOI: 10.14746/rtrp.2020.50.06.
- Mierzejewska L., *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast”, 2015, nr 3.
- Nowa Agenda Miejska*, Quito 2016.
- Nowa Karta Lipska. Transformacyjna siła miast na rzecz wspólnego dobra*, Gov.pl, <https://www.gov.pl>, 30.11.2020 (19.09.2023).
- Projekt Aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa. „Tu chcę żyć. Kraków 2030/2050”*, Kraków 2023.

- Rega C., Bonifazi A., *The Rise of Resilience in Spatial Planning: A Journey through Disciplinary Boundaries and Contested Practices*, „Sustainability”, 2020, nr 12. DOI: 10.3390/su12187277.
- Resilience Thinking in Urban Planning*, red. A. Eraydin, T. Tasan-Kok, Springer 2013.
- Resilience-Oriented Urban Planning Theoretical and Empirical Insights*, red. Y. Yamagata, A. Sharifi, Springer 2018.
- Rogers P., *Resilience & the City. Change, (Dis)Order and Disaster*, Londyn–Nowy Jork 2016.
- Szewczuk A., *Filozofia i praktyka zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym [w:] Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, red. A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, Warszawa 2011.
- Sztando A., *Lokalistyczne cechy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2017, nr 477. DOI: <http://dx.doi.org/10.15611/pn.2017.477.27>.
- The Oxford Handbook of Urban Planning*, red. R. Crabe, R. Weber, Oxford 2012.
- The Routledge Handbook of Urban Resilience*, red. M.A. Burayidi [i in.], Londyn 2019.
- Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (M.P. 2015, poz. 1235).
- Uchwała nr LXXV/742/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Krakowa.
- Uchwała nr XCIV/2449/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030”.
- Uchwała nr XXXIII/235/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 20 października 1999 r. w sprawie Strategii Rozwoju Krakowa.
- Urban Regions Now & Tomorrow Between Vulnerability, Resilience and Transformation*, red. S. Deppish, Wiesbaden 2017.
- Welsh M., *Resilience and Responsibility: Governing Uncertainty in a Complex World*, „The Geographical Journal”, 2014, nr 1. DOI: 10.1111/geoj.12012.
- Włazlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Ziółkowski M., *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2016, R. LXXVII, z. 1. DOI: 10.14746/rpeis.2015.77.1.8.

City in the light of climate change challenges. Conclusions from the analysis of Krakow's development strategies

Abstract

The analysis of strategic and programme documents carried out indicates the fundamental importance of the challenges arising from climate change for urban development. The price for failing to address this challenge effectively will be the growing burden on public budgets and deepening social crises. As can be seen from the analysis of the urban development strategies developed so far, the Krakow local government seems to be fully aware of these threats. In spite of this, it is only in the 2022 *The Actualisation of Kraków Development Strategy. "This is where I want to live. Kraków 2030/2050"*, the issue has been given a rank consistent with its almost fundamental importance for the further development of the city.

Keywords: climate change, development strategy, Krakow

Katarzyna Puchalska*, Agnieszka Majka**

GLOKALIZACJA W OPINII SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH

Streszczenie

Homogeniczność i heterogeniczność współczesnego świata we wszystkich jego obszarach mocno się przenikają, pozostając w swoistej korelacji. Efekty tego działania można dostrzec w miejscu lokalizacji oraz lokalizujących się w nim podmiotów gospodarczych, a także w samym procesie globalizacji. Glokalizacja łączy przede wszystkim dwa pojęcia: globalizację i lokalizację, można je sprowadzić do wzajemnego przenikania i oddziaływania rynków globalnych i regionalnych. Glokalizacja w literaturze analizowana jest na wielu płaszczyznach, zarówno społecznej, jak i ekonomicznej czy kulturowej. Autorki opracowania stawiają kilkanaście zasadniczych problemów badawczych związanych z oceną globalizacji przez pryzmat rozwoju lokalnych społeczności: w jaki sposób jest ona rozumiana oraz czy możliwe jest wykorzystanie jej procesów do rozwoju lokalnych społeczności. Badanie wpływu globalizacji na ideologię lokalizmu przeprowadzono w drugim kwartale 2023 roku z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety zawierającego łącznie 31 pytań. Badania przeprowadzono w grupie 350 osób w wieku produkcyjnym z terenu województwa podkarpackiego i małopolskiego.

Słowa kluczowe: globalizacja, glokalizacja, społeczność lokalna

Wstęp

Współczesną gospodarkę kształtują procesy globalizacji. Procesy, które od dawna budzą ogromne emocje i kontrowersje, powodujące zacieśnianie powiązań krajów w zakresie handlu światowego, bezpośrednich inwestycji zagranicznych czy rynków kapitałowych. Globalizacja to proces, który można rozpatrywać zarówno w aspekcie całego świata, ale także przez pryzmat krajów i regionów, branż czy w skali działalności lokalnej¹. Globalizacja przenika wszystkie aspekty naszego życia. W kontekście tych procesów, ich intensyfikacji i towarzyszących im

* Uniwersytet Rzeszowski, kpuchalska@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-3924-8447.

** Uniwersytet Rzeszowski, amajka@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0555-3523.

¹ J. Rymarczyk, *Internacjonalizacja i globalizacja przedsiębiorstwa*, Warszawa 2004, s. 6–7.

zmianom, warto zwrócić uwagę na postrzeganie ideologii globalizacji i lokalizmu. Warto zadać pytanie, czy lokalne społeczności odczuwają wpływ globalizacji na poczucie tożsamości lokalnej, czy globalizacja zwiększa tendencje lokalizmu oraz czy możliwe jest wykorzystanie procesów globalizacji do rozwoju lokalnych społeczności.

Pojęcie globalizacji i glokalizacji

W ekonomii globalizacja łączy przede wszystkim dwa pojęcia: globalizację i lokalizację. Decyzje o tym, gdzie lokalizować działalność, należą do najważniejszych wyborów strategicznych przedsiębiorstwa. Globalizacja nie wyeliminowała znaczenia lokalizacji w konkurencji – pisał M. Porter². Lokalizacja nadal odgrywa istotną rolę w budowaniu przewagi konkurencyjnej³. Firma musi podjąć decyzję, gdzie lokować każdą z działalności i jak liczne mają być miejsca lokalizacji. Na wstępie warto więc zwrócić uwagę na kwestie kluczowe dotyczące dwóch zasadniczych pojęć, tj. globalizacji i glokalizacji.

W literaturze przedmiotu można spotkać różne podejścia do terminu „globalizacja”, jednak w każdym z nich pojawiają się takie same elementy, jak: kompresja czasu i przestrzeni, erozja granic i swobodny przepływ towarów, usług, czynników produkcji, rozciąganie działalności ekonomicznej ponad granice państw, intensyfikacja powiązań międzynarodowych czy zwiększanie stopnia współzależności między gospodarkami międzynarodowymi⁴. Globalizacja jest rezultatem działań o wymiarze ogólnosiwiatowym, przyjmuje wiele form, a każda z nich zawiera zarówno czynniki narodowe, jak i globalne. Niektóre z pojęć wskazują na wzrost znaczenia pozarządowych i ponadnarodowych organizacji kosztem ograniczania roli państw narodowych w gospodarce, i tak M. Guzek definiuje globalizację jako proces intensyfikacji powiązań krajowych i międzynarodowych podmiotów gospodarczych w wyniku liberalizacji handlu i transferu kapitału oraz przepływu informacji w skali ogólnosiwiatowej⁵. Z kolei inne podejścia wskazują na wzrost różnego rodzaju powiązań między różnymi podmiotami życia międzynarodowego oraz asymetryczne oddziaływania we wszystkich sferach ży-

² M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, Warszawa 2001, s. 399.

³ A. Jewtuchowicz, *Globalne uwarunkowania rozwoju lokalnego – rozważania na temat glokalizacji*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica 186”, 2005, s. 46.

⁴ K. Sowa, *Strategie konkurencji korporacji ponadnarodowych*, Warszawa 2006, s. 17–18.

⁵ M. Guzek, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Zarys teorii i polityki handlowej*, Warszawa 2006, s. 22.

cia społeczeństwa, od umiędzynarodowienia rynków i kapitału, po finanse, migracje, kulturę masową i zapewnienie pokoju⁶.

„Globalizacja i lokalizm to procesy nieodłącznie ze sobą związane i wzajemnie się wzmacniające”⁷. Pojęcie globalizacji można sprowadzić do wzajemnego przenikania i oddziaływania rynków globalnych i regionalnych. Z jednej strony, niezwykle istotna jest unifikacja powiązań gospodarczych, a z drugiej, adaptacja i wykorzystanie odmienności lokalnej jako źródła sukcesu. Zjawisko globalizacji można traktować jako upowszechnianie się w skali całego globu tendencji do zamykania się oraz tworzenia nowych form wspólnotowych. Powstanie tych różnorodnych form solidarności jest konsekwencją odrzucenia globalizacji i/lub adaptacją tego zjawiska⁸. Według K. Kucińskiego globalizacja rozumiana jest jako „rosnące znaczenie lokalnych społeczności i lokalnych gospodarek funkcjonujących w warunkach stwarzanych przez nabierające ogólnoświatowego charakteru procesy integracyjne oraz coraz większa rola lokalnych warunków działania podmiotów gospodarczych realizujących swoje globalne strategie”⁹, jednocześnie wskazując na trzy oblicza tego zagadnienia. Pierwsze pokazuje powstawanie, działalność globalnych podmiotów gospodarczych w lokalnych gospodarkach, drugie – przedstawia działalność lokalnych gospodarek w warunkach globalizacji, trzecie – dotyczy tworzenia sieci globalnych powiązań lokalnych gospodarek i społeczności¹⁰.

Homogeniczność i heterogeniczność współczesnego świata we wszystkich jego obszarach – gospodarczym, kulturowym i społecznym – przeplatają się i przenikają, pozostając w swoistej korelacji. Efekty tego działania można dostrzec w miejscu lokalizacji i lokalizujących się w nim podmiotów gospodarczych oraz w samym procesie globalizacji.

Rozwój lokalny

Cechą charakterystyczną współczesnej rzeczywistości społecznej i gospodarczej, zarówno w wymiarze lokalnym, jak i globalnym, jest pozostawanie w procesie nieustannych zmian będących składnikiem

⁶ A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Toruń 2000, s. 9–11.

⁷ M. Krakowiak-Drzewiecka, *Przeobrażenia wspólnot lokalnych w dobie globalizacji – wybrane aspekty ekonomiczne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2017, nr 334, s. 72.

⁸ J. Kurczewska, *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*, Warszawa 2008.

⁹ K. Kuciński, *Glocalizacja jako indygenizacja globalizacji*, „Rocznik Żyrardowski”, 2011, t. IX, s. 17.

¹⁰ *Ibidem*, s. 32.

naszego życia we wszystkich jego wymiarach, co skutkuje zróżnicowaniem społeczeństwa oraz trudnością zrozumienia i przystosowania się do nowej, zmiennej rzeczywistości. Procesy globalizacyjne przyczyniły się do przekonwertowania myślenia o rozwoju z poziomu narodowego na poziom ogólnoswiatowy. We współczesnych koncepcjach rozwoju regionalnego dominują podejścia dotyczące zasobów wewnętrznych, szczególnie tych niepowtarzalnych i charakterystycznych jedynie dla konkretnej jednostki terytorialnej.

Dla J. Schumpetera, autora klasycznej teorii rozwoju, wzrost jest stopniowalną zmianą, która w czasie ulega nasileniu lub osłabieniu. Rozwój gospodarczy natomiast jest zmianą niemającą ciągłości w tym sensie, że nie jest tylko zmianą natężenia, ale zerwaniem dotychczasowej równowagi, wyznaczeniem nowego trendu. Rozwój to zmiana struktury, a nie wyłącznie natężenia, która nie tylko nasila lub spowalnia proces, lecz także go przeobraża¹¹. „Rozwój gospodarczy, w ujęciu Schumpetera, następuje nie pod wpływem zmian przychodzących z zewnątrz, ale od wewnątrz, z własnej inicjatywy życia ekonomicznego. Schumpeter nie rozpatruje takich przyczyn rozwoju gospodarczego i zmian strukturalnych, jakimi są zjawiska naturalne i przypadkowe, takie jak np. kataklizmy przyrodnicze czy wojny, bo nie podlegają one analizie teoretycznej. Nie bierze też pod uwagę, z tego samego powodu, takich czynników, jak wzrost liczby ludności czy wzrost zasobów kapitałowych, bo są to czynniki, które, według niego nie zmieniają stosunków i korelacji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu ekonomicznego. Gospodarka staje się dzięki nim większa, ale nie inna. Pojęcie rozwoju jest dla niego tożsame ze zmianami strukturalnymi, jakościowymi, z pojawieniem się nowych kombinacji środków produkcji oraz nowych dóbr i sposobów produkcji”¹².

W literaturze przedmiotu spotkamy różne podejścia do rozwoju lokalnego. A. Purgat i R. Reszel określają go jako intensywny proces przemian społeczności zamieszkującej daną jednostkę terytorialną, prowadzący do zmian o charakterze ilościowym, jak i jakościowym występujących w danej przestrzeni, uwzględniający hierarchię wartości, potrzeby jej mieszkańców¹³. Nie jest to podejście nowe, gdyż w teorii

¹¹ J. Hausner, *Koncepcja modelu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego* [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. J. Górniak, S. Mazur, Warszawa 2012, s. 17.

¹² A. Glapiński, *Schumpeterowska teoria przedsiębiorcy, czyli skąd się bierze pies*, „Konsumpcja i Rozwój”, 2012, nr 1, s. 3.

¹³ M. Gęsińska, *Istota i czynniki rozwoju lokalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie”, 2015,

ekonomii rozwój gospodarczy definiowany jest przez pryzmat – oprócz zmian ilościowych – również przez zmiany jakościowe (zmiany organizacji społecznej). Rozwój gospodarczy oznacza zmiany struktury potencjału wytwórczego gospodarki, struktury produkcji i konsumpcji oraz stosunków społeczno-ekonomicznych i systemu funkcjonowania całej gospodarki.

Rozwój lokalny powinien zatem dokonywać się zarówno w obszarach: społecznym, gospodarczym, infrastrukturalnym i ekologicznym, a więc mieć postać rozwoju zintegrowanego¹⁴. Rozwój lokalny to połączenie trzech ważnych elementów: działań, zasobów i potrzeb¹⁵. To działania na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej przy uwzględnieniu zasobów, jakimi dysponuje. „Gospodarka, w tym rynek, korzysta i musi korzystać np. z wartości, zasobów i dóbr, które są wytworem kultury, niekoniecznie materialnym. Gospodarka i rynek nie wytwarzają się same i same nie reprodukują. Wymagają znacznie szerszej społeczno-instytucjonalnej obudowy. Bez tego rynek nie mógłby działać, a gospodarka rozwijać się”¹⁶.

Wpływ globalizacji na lokalizm, tożsamość i gospodarkę lokalną w opinii społeczności lokalnych

Badanie wpływu globalizacji na ideologię lokalizmu przeprowadzono w drugim kwartale 2023 roku z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety zawierającego łącznie 31 pytań. Badania zostały przeprowadzone w grupie 350 osób w wieku produkcyjnym z terenu województwa podkarpackiego (50%) i małopolskiego (50%).

W badaniu wzięło udział niemal tyle samo kobiet (49%) i mężczyzn (51%). Najliczniejszą grupę badanych (34%) stanowiły osoby w wieku 18–29 lat. Osoby w wieku 30–39 lat tworzyły 24% ogółu respondentów, a w grupach wiekowych 40–49 lat i 50–60/65 lat znalazło się po 21%

nr 105, s. 23, A. Purgat, R. Reszel, *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce. Poradnik*, Warszawa 1997, s. 101.

¹⁴ A. Kurowska, T. Derlatka, *Wpływ uwarunkowań strategicznych gmin powiatu siedleckiego na budowanie relacji z interesariuszami* [w:] *Odpowiedzialne zarządzanie. Wybrane aspekty*, red. M. Cisek, M. Wakuła, Warszawa 2012, s. 152.

¹⁵ J.J. Parysek, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym* [w:] *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, red. J.J. Parysek, Warszawa 1995, s. 37.

¹⁶ J. Hausner, *Koncepcja modelu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego* [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. J. Górniak, S. Mazur, Warszawa 2012, s. 20.

badanych. Pod względem wykształcenia wśród ankietowanych dominowały osoby z wykształceniem średnim (40%), osoby z wykształceniem wyższym stanowiły 39% ogółu badanych, a wykształcenie zasadnicze zawodowe zadeklarowało 21% respondentów. Co drugi ankietowany był osobą pracującą w ramach umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło lub innych umów o podobnym charakterze, co piąta osoba miała status studenta lub ucznia. Kolejne grupy respondentów stanowili przedsiębiorcy (11%), osoby wykonujące wolny zawód (8%) i bezrobotni (4%). Opinie badanych dotyczące wpływu globalizacji na tożsamość lokalnej społeczności i lokalizm zestawiono w tabeli 1.

Globalizacja wywiera złożony wpływ na poczucie tożsamości lokalnej społeczności. Z jednej strony, może korzystnie zwiększać świadomość kulturową i umożliwiać wymianę informacji i idei między różnymi kulturami, co może skutkować wzbogaceniem lokalnej tożsamości społeczności. Z drugiej strony, globalizacja może prowadzić do utraty unikatowych elementów lokalnej tożsamości. Wzrost zainteresowania globalnymi trendami i kulturą masową może przyczyniać się do zaniedbania lokalnych tradycji, języka i wartości (np. wzrost popularności międzynarodowych marek i produktów może spowodować utratę lokalnych producentów i rzemieślników, co może znacząco wpłynąć na lokalną gospodarkę). Warto również zauważyć, że globalizacja może wywoływać konflikty między lokalnymi i globalnymi tożsamościami. Wzrost migracji, turystyki i handlu międzynarodowego może prowadzić do mieszania się różnych kultur i wartości, co może stać się przyczyną konfliktów między różnymi grupami społecznymi. Wpływ globalizacji na tożsamość lokalnej społeczności nie był jednak tak oczywisty dla badanych – zaledwie co trzeci badany (35,4%) zauważa ten wpływ, co piąty (18,9%) uważa, że zjawiska te nie są powiązane, a 45,7% osób nie ma zdania w tej kwestii. Zbliżony rozkład udzielonych odpowiedzi dotyczył wpływu globalizacji na tendencje lokalizmu.

Globalizacja stała się jednym z najważniejszych trendów w dzisiejszym świecie, wpływając na różne aspekty życia, w tym na kulturę, gospodarkę i społeczeństwo. Jednocześnie można zaobserwować wzrost zainteresowania ideologią lokalizmu, która charakteryzuje się przywiązaniem do lokalnych wartości, tradycji i tożsamości¹⁷. Świadomość wpływu globalizacji na wzrost popularności ideologii lokalizmu określiło 40% ankietowanych, a 27,4% uważa ponadto, że globalizacja wpływa także na rozwój tej ideologii.

¹⁷ L. Gilejko, *Funkcje społeczności lokalnych i szanse ich realizacji*, „Rocznik Żyrardowski”, 2002, nr 1, s. 65–75.

Tabela 1. Opinie respondentów na temat wpływu globalizacji na lokalizm

Pytanie	Odpowiedź	% wskazań
Czy globalizacja wpływa na poczucie tożsamości lokalnej społeczności?	Tak	35,4%
	Nie	18,9%
	Nie mam zdania	45,7%
Czy globalizacja zwiększa tendencje lokalizmu?	Tak	26,6%
	Nie	22,9%
	Nie mam zdania	50,6%
Czy globalizacja wpływa na wzrost popularności ideologii lokalizmu?	Tak	40,0%
	Nie	28,3%
	Nie mam zdania	31,7%
Czy globalizacja wpływa na rozwój ideologii lokalizmu?	Tak	27,4%
	Nie	17,4%
	Nie mam zdania	55,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Opinie dotyczące wpływu globalizacji na rozwój lokalnych społeczności i gospodarkę lokalną zestawiono w tabeli 2. Według Krakowiak-Drzewieckiej¹⁸ „społeczności lokalne pozostają pod silnym wpływem oddziaływania globalizacji”. Rola lokalnych społeczności i gospodarki staje się tym większa, im mocniej integrują się narodowe gospodarki, a poszczególne rynki i sektory nabierają globalnego charakteru. Globalizacja, z jednej strony, stwarza zagrożenia dla ich istnienia i tożsamości, a z drugiej, oferuje nowe możliwości i szanse rozwojowe. Według 30,3% respondentów wpływ globalizacji na rozwój lokalnych społeczności ma charakter pozytywny. Z kolei 23,4% badanych uważa ten wpływ za negatywny, a kolejne 29,1% jest zdania, że wpływ globalizacji na rozwój lokalnych społeczności ma charakter mieszany.

Wśród badanych przeważa opinia, w myśl której globalizacja prowadzi do zmniejszenia znaczenia lokalnych instytucji i organizacji społecznych działających w regionie. Odpowiedzi „tak” lub „raczej tak” na to pytanie udzieliło łącznie 42% badanych. Warto tu również zaznaczyć wyraźne różnice dotyczące opinii w tej kwestii w poszczególnych grupach zawodowych. I tak, ze stwierdzeniem, że globalizacja prowadzi do zmniejszenia znaczenia lokalnych instytucji i organizacji, zgadza się 47% osób studiujących, 45% osób pracujących w ramach umowy o pracę i po 35% przedsiębiorców oraz osób wykonujących wolny zawód. Zdaniem co trzeciej badanej osoby globalizacja nie przyczynia się do

¹⁸ M. Krakowiak-Drzewiecka, *Przeobrażenia wspólnot lokalnych w dobie globalizacji – wybrane aspekty ekonomiczne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2017, nr 334, s. 69–77.

zmniejszenia znaczenia instytucji i organizacji lokalnych. Ponad 80% badanych zauważa wpływ globalizacji na gospodarkę lokalną i zatrudnienie, a tylko 4,9% respondentów było odmiennego zdania.

„Lokalność i globalność nierozzerwalnie powiązane ze sobą współuczestniczą w tworzeniu nowego wymiaru terytorialnego miast, regionów czy krajów. Różnorodna i dążąca do integracji lokalność stanowi równocześnie funkcję, jak i determinantę globalizacji”¹⁹. Globalne rozumowanie staje się zatem czynnikiem efektywnego lokalnego działania sprzyjającego trwałemu i zrównoważonemu rozwojowi – w myśl reguły: myśląc globalnie, działając lokalnie, a działając globalnie, myśleć lokalnie²⁰. Możliwość wykorzystania procesów globalizacji do rozwoju lokalnych społeczności dostrzega blisko 45% ankietowanych, przeciwnego zdania jest 23,1%. Natomiast ponad 70% badanych uważa, że globalizacja powinna być kontrolowana w celu ochrony lokalnych społeczności i ich interesów. Wynika to niewątpliwie z faktu, że wśród badanych przeważa także opinia, że globalne firmy uniemożliwiają pełen rozwój lokalnym firmom (zgadza się z tą opinią 64% ankietowanych). Blisko 2/3 respondentów uważa też, iż (w dobie globalizacji) lokalne społeczności powinny stawiać większy nacisk na wspieranie lokalnych przedsiębiorstw i produkcji.

Tabela 2. Opinie respondentów na temat wpływu globalizacji na rozwój społeczności lokalnych i gospodarkę lokalną

Pytanie	Odpowiedź	% wskazań
1	2	3
Czy globalizacja wpływa na rozwój lokalnych społeczności?	Wpływa negatywnie	23,4%
	Wpływa pozytywnie	30,3%
	Wywiera mieszany wpływ	29,1%
	Nie mam zdania	17,1%
Czy globalizacja prowadzi do zmniejszenia znaczenia lokalnych instytucji i organizacji społecznych w regionie?	Raczej tak	31,1%
	Tak	10,9%
	Nie	9,7%
	Raczej nie	24,0%
	Nie mam zdania	24,3%
Czy globalizacja wpływa na gospodarkę lokalną i zatrudnienie?	Raczej tak	51,4%
	Zdecydowanie tak	28,9%
	Zdecydowanie nie	4,9%
	Raczej nie	14,9%

¹⁹ K. Miszczak, *Procesy globalizacji w rozwoju nowoczesnego terytorium*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica”, 2013, nr 289, s. 19–32.

²⁰ K. Kuciński, *Glokalizacja jako indygenizacja globalizacji*, „Rocznik Żyrardowski”, 2011, t. IX, s. 38–39.

1	2	3
Czy możliwe jest wykorzystanie procesów globalizacji do rozwoju lokalnych społeczności?	Raczej tak	34,0%
	Tak	13,4%
	Nie	5,1%
	Raczej nie	18,0%
	Nie mam zdania	29,4%
Czy globalizacja powinna być kontrolowana w celu ochrony lokalnych społeczności i ich interesów?	Raczej tak	50,9%
	Zdecydowanie tak	19,4%
	Zdecydowanie nie	11,1%
	Raczej nie	18,6%
Czy globalne firmy uniemożliwiają lokalnym firmom pełen rozwój?	Raczej tak	43,4%
	Zdecydowanie tak	20,6%
	Zdecydowanie nie	11,1%
	Raczej nie	24,9%
Czy lokalne społeczności w dobie globalizacji powinny stawiać większy nacisk na wspieranie lokalnych przedsiębiorstw i produkcji?	Raczej tak	39,1%
	Zdecydowanie tak	23,7%
	Zdecydowanie nie	6,0%
	Raczej nie	14,0%
	Nie mam zdania	17,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Zakończenie

Wszechobecna i dynamicznie postępująca w dzisiejszym świecie globalizacja wpływa na różne aspekty życia, w tym na lokalizm – zjawisko, które charakteryzuje się silnym przywiązaniem do lokalnej społeczności, tradycji, kultury czy gospodarki. Współcześnie lokalizm staje się coraz bardziej istotnym zagadnieniem w kontekście globalizacji, ponieważ społeczności lokalne starają się utrzymać swoją tożsamość i wartości w obliczu coraz silniejszej integracji globalnej.

Wpływ globalizacji na lokalizm może mieć różny charakter w zależności od regionu i kontekstu społecznego. W niektórych przypadkach może prowadzić do konfliktów między lokalną i globalną tożsamością, podczas gdy w innych może sprzyjać dialogowi i współpracy między różnymi kulturami. Niewątpliwie jednak globalizacja ma istotne znaczenie w kształtowaniu tożsamości lokalnych społeczności i wymaga zrozumienia i przemyślenia przez te społeczności, aby jak najlepiej dostosować się do zmieniającego się świata.

Przeprowadzone badania pozwoliły stwierdzić, iż świadomość wpływu globalizacji na poczucie tożsamości społecznej nie jest powszechna (posiada ją zaledwie co trzeci badany). Wyraźnie jednak dostrzegane jest oddziaływanie globalizacji na gospodarkę lokalną i zatrudnienie, przy czym dominuje pogląd, iż firmy globalne uniemożliwiają firmom lokalnym pełen rozwój

oraz że prowadzi ona do zmniejszenia znaczenia lokalnych instytucji i organizacji społecznych działających w regionie. W świetle uzyskanych wyników powszechna wydaje się też opinia, iż globalizacja powinna być kontrolowana w celu ochrony lokalnych społeczności i ich interesów.

Bibliografia

- Gęsina M., *Istota i czynniki rozwoju lokalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach Seria: Administracja i Zarządzanie”, 2015, nr 105.
- Gilejko L., *Funkcje społeczności lokalnych i szanse ich realizacji*, „Rocznik Żyrardowski”, 2002, nr 1.
- Glapiński A., *Schumpeterowska teoria przedsiębiorcy, czyli skąd się bierze pies*, „Konsumpcja i Rozwój”, 2012, nr 1.
- Guzek M., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Zarys teorii i polityki handlowej*, Warszawa 2006.
- Gwiazda A., *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Toruń 2000.
- Hausner J., *Koncepcja modelu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego [w:] Zarządzanie strategiczne rozwojem*, red. J. Górniak, S. Mazur, Warszawa 2012.
- Jewtuchowicz A., *Globalne uwarunkowania rozwoju lokalnego – rozważania na temat globalizacji*, „Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica”, 2005, nr 186.
- Krakowiak-Drzewiecka M., *Przeobrażenia wspólnot lokalnych w dobie globalizacji – wybrane aspekty ekonomiczne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2017, nr 334.
- Kuciński K., *Glokalizacja jako indygenizacja globalizacji*, „Rocznik Żyrardowski”, 2011, t. IX.
- Kurowska A., Derlatka T., *Wpływ uwarunkowań strategicznych gmin powiatu siedleckiego na budowanie relacji z interesariuszami [w:] Odpowiedzialne zarządzanie. Wybrane aspekty*, red. M. Cisek, M. Wakula, Warszawa 2012.
- Miszczak K., *Procesy globalizacji w rozwoju nowoczesnego terytorium*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica”, 2013, nr 289.
- Parysek J.J., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym [w:] Rozwój lokalny, zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, red. J.J. Parysek, Warszawa 1995.
- Porter M.E., *Porter o konkurencji*, Warszawa 2001.
- Purgat A., Reszel R., *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce. Poradnik*, Warszawa 1997.
- Rymarczyk J., *Internacjonalizacja i globalizacja przedsiębiorstwa*, Warszawa 2004.
- Sowa K., *Strategie konkurencji korporacji ponadnarodowych*, Warszawa 2006.

Glocalization in the opinion of local communities

Abstract

Homogeneity and heterogeneity of the contemporary world in all its areas strongly interpenetrate, remaining in a specific correlation. The effects of this interaction can be observed in the location itself and the economic entities locating within it, as well as in

the process of globalization. Glocalization primarily connects two concepts: globalization and localization, which can be reduced to the mutual penetration and interaction of global and regional markets. Glocalization in the literature is analyzed on multiple levels, including social, economic, and cultural. The authors of the study pose several fundamental research questions related to the assessment of globalization through the prism of local community development: how it is understood and whether its processes can be utilized for the development of local communities. The study on the impact of globalization on the ideology of localism was conducted in the second quarter of 2023 based on a survey questionnaire comprising a total of 31 questions. The research was conducted among a group of 350 working-age individuals from the Podkarpackie and Małopolskie voivodeships.

Keywords: globalization, glocalization, local community

Michał Puchala*

ZGROMADZENIE FEDERALNE KONFEDERACJI SZWAJCARSKIEJ – NADRZĘDNA WŁADZA CZY KLASYCZNY PARLAMENT?

Streszczenie

Celem poniższego artykułu jest przeanalizowanie pod względem zarówno prawnym, jak i doktrynalnym ustrojowej pozycji Zgromadzenia Federalnego. Obecny dorobek naukowy nie wykształcił konsensusu wśród badaczy i naukowców, co do realizowanej tam zasady organizacji władzy, doprowadzając tym do sporu w doktrynie. Obecnie w doktrynie postulowane są dwa poglądy na aparat ustrojowy państwa Helwetów – stanowisko o realizowaniu niespotykanej w państwach demokratycznych nadrzędności parlamentu, w opozycji do poglądu o istnieniu tam trójpodziału władzy, aczkolwiek realizowanego w specyficzny sposób. Przeanalizowana literatura wraz z dorobkiem prawnym tego państwa wskazują na słuszność drugiego poglądu.

Słowa kluczowe: Zgromadzenie Federalne, trójpodział władzy, nadrzędność władzy państwowej, system rządów

Wstęp

Określenie systemu rządów w Konfederacji Szwajcarskiej, jak i próba jego zbadania, jest z perspektywy naukowej kwestią trudną, ale również rozwijającą. Do dzisiaj wśród badaczy ustrojów europejskich nie ma pełnej zgody co do pewnych aspektów obecnie istniejącego tam systemu sprawowania rządów. Tworzy to swego rodzaju spór w doktrynie. Po pierwsze, jedną z osi niezgody jest kwestia podstawowa, czyli używanie poprawnego nazewnictwa przy określeniu systemu organizacji władzy państwowej w tym kraju. Nie ma bowiem konsensusu co do tego, czy używanie określonych pojęć jest zasadne w kontekście realizowania głównych postanowień przywołanych systemów, do których ta nazwa miałaby nawiązywać. Część badaczy w swoich pracach naukowych decyduje się bowiem na swobodne używanie wymiennego nazewnictwa przy opisywaniu ustroju Szwajcarii. Spotyka się to w odpowiedzi

z polemiką, jakoby było to rzeczą niepoprawną¹ i w pewnym sensie nieostrożną. Chodzi tu przede wszystkim o odwoływanie się do klasycznej myśli jakobińskiej, która to postulowała nadrzędną pozycję parlamentu (z jasno określonymi założeniami organizacyjnymi), co za tym idzie, do określania szwajcarskiego systemu rządów jako „rządów zgromadzenia”. Po drugie zaś, wśród badaczy nie ma wykształconego jednolitego stanowiska co do istniejącego tam systemu rządów. Toczy się bowiem polemika, czy ustrój polityczno-prawny Konfederacji Szwajcarskiej realizuje znamiona nadrzędności władzy państwowej, czy mamy tam jednak do czynienia, z wydawać by się mogło, oczywistym dla standardów państwa demokratycznego podziałem władzy².

Na podstawie zgromadzonej literatury i analizy przepisów szwajcarskiej ustawy zasadniczej autor stawia w tym miejscu tezę, iż pomimo literalnego nieujęcia w przepisach zasady trójpodziału władzy, to jest ona realizowana, w specyficzny dla tego państwa sposób. W artykule została przeanalizowana pozycja ustrojowa organu ustawodawczego, wraz z oddelegowaną mu przez ustawodawcę gamą kompetencji, a także zbadano relację między organami konstytucyjnymi. Dla uzasadnienia wysuniętej tezy przyjęto poniższe pytania badawcze: jak szerokie uprawnienia posiada Zgromadzenie Federalne na tle klasycznego parlamentu? Jak kształtują się relacje z pozostałymi organami konstytucyjnymi? Czy parlament jest wobec nich władczy lub nadrzędny? Do zwerifikowania postawionej tezy użyto m.in. analizy aktów prawnych, analizy literatury, analizy instytucjonalno-prawnej.

Pozycja ustrojowa Zgromadzenia Federalnego

Konstytucja Konfederacji Szwajcarskiej sformułowała w swoich przepisach szereg zasad, które określiły ostateczny kształt i ramy funkcjonowania aparatu państwowego. Należy jednak zaznaczyć, że owe zasady nie są ujęte w konstytucji bezpośrednio (mówiąc inaczej, nie są literalnie określone z nazwy), co nie zmienia faktu, że wynikają one z norm konstytucyjnych. Polska doktryna rozróżnia takie zasady, jak: nadrzędność parlamentu, zasada federalizmu, demokracji bezpośredniej

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: michalpp1999@interia.eu, ORCID: 0009-0004-4706-0884.

¹ Z powodu rozbieżności między historycznymi, klasycznymi założeniami a współcześnie implementowanymi przez ustrój polityczno-prawny Konfederacji Szwajcarskiej.

² Badacze, którzy uznają przepisy konstytucyjne Konfederacji Szwajcarskiej za realizujące zasadę nadrzędności parlamentarnej, nie kwestionują równocześnie demokratycznego charakteru tego państwa.

(na wół bezpośredniej), zasada demokratycznego państwa prawa, zasada państwa socjalnego oraz zasada subsydiarności³ – nazywane są one zasadami ustrojowymi bądź naczelnymi⁴. Badając pozycję ustrojową Zgromadzenia Federalnego, należałoby przyjrzeć się przywołanej zasadzie nadrzędności. Norma ta wydaje się najważniejszym fundamentem całego aparatu państwowego, poprzez umiejscowienie tego organu powyżej w hierarchii porządku prawnego, a co za tym idzie, określenie jego stosunków z pozostałymi organami. Zgodnie z art. 148.1 Konstytucji Federalnej, „Zgromadzenie Federalne, [...] sprawuje najwyższą władzę w Federacji”⁵ – przepis ten zdaje się dosłownie realizować nadrzędną rolę parlamentu w stosunku do innych organów. Przywołany przepis o najwyższej władzy znajduje rozwinięcie w art. 169.1., który stanowi, że „Zgromadzenie Federalne wykonuje zwierzchni nadzór nad Radą Federalną i administracją federalną, sądami federalnymi i innymi podmiotami, którym powierzono realizację zadań Federacji”⁶. Oprócz tego należałoby również wyróżnić następujące przepisy:

- a) Art. 166.1 – „Zgromadzenie Federalne uczestniczy w kształtowaniu polityki zagranicznej i nadzoruje stosunki z zagranicą”⁷.
- b) Art. 171 – „Zgromadzenie Federalne może zlecać zadania Radzie Federalnej”⁸,
- c) Art. 175.2 – „Członków Rady Federalnej wybiera Zgromadzenie Federalne po każdym całkowitym odnowieniu Rady Narodowej”⁹.

W tym momencie analizy ustawy zasadniczej kształtować się już może pogląd, że szwajcarski konstytucjonalizm wyklucza zasadę podziału władzy, koncentrując tak daleko idące instrumenty polityczno-prawne w rękach jednego organu. Według Andrzeja Pułło, podział władzy w Konfederacji Szwajcarskiej nie jest wymieniony jako zasada ustrojowa, co za tym idzie, wydaje się, iż nie można mówić o istnieniu takiego systemu rządów w tym państwie¹⁰. Odczytując w taki sposób przepisy konstytucyjne, wysuwa się w tym miejscu pierwszy wniosek – to w gestii parlamentu leży kreowanie i kontrola pozostałych organów konstytucyjnych. Klasyfikuje to Szwajcarię w zupełnie innym miejscu ustrojowym niż klasyczny system parlamentarno-gabinetowy.

³ Z. Czeszejko-Sochacki, *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002, s. 30–36.

⁴ A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006, s. 207.

⁵ *Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.*, Warszawa 2000, s. 88.

⁶ *Ibidem*, s. 93.

⁷ *Ibidem*, s. 92.

⁸ *Ibidem*, s. 93.

⁹ *Ibidem*, s. 95.

¹⁰ A. Pułło, *op.cit.*, s. 217.

Ze stanowiskiem o odrzuceniu podziału władzy jako zasady organizacyjnej aparatu państwowego nie mogą zgodzić się m.in. Zdzisław Czeszejko-Sochacki oraz Paweł Samecki. „Przemilczenie” przez ustawodawcę zasady podziału władzy nie jest bowiem dla badaczy jednoznaczne z odrzuceniem jej na rzecz skupienia władzy w rękach jednego organu, czyli parlamentu¹¹. Pogląd o istnieniu podziału władzy w tym państwie jest – według autora tego artykułu – bardziej przekonujący. Wgłębiając się w dalszą część ustawy zasadniczej, możemy przeczytać o Radzie Federalnej jako najwyższej władzy rządzącej, o czym stanowi art. 174 Konstytucji Federalnej¹². Artykuł zdaje się w swoim brzmieniu sugerować oddelegowanie części kompetencji w ręce egzekutywy. W tym miejscu wspomnieć należy także o dyrektywie interpretacyjnej wyodrębnionej z przepisów szwajcarskiej konstytucji – stanowi ona, że u podstaw szwajcarskiego porządku prawnego stoi zasada podziału władzy¹³. Powołując się na argumentację Z. Czeszejko-Sochackiego, badacz doszukuje się ostatecznie organizacji ustrojowej zasady podziału władzy, przywołując szwajcarski dorobek prawny postulujący rozdzielenie władzy na osobne ośrodki władzy w celu spełnienia stawianych przez państwo zadań. Aparat państwowy ma przez to działać w myśl zasady przejrzystości. Do władz naczelnych, oprócz Zgromadzenia Federalnego, zaliczane są także Rada Federalna oraz Sąd Federalny, umiejscawiając je w tym samym miejscu w hierarchii prawnej.

Na stanowisku o przyjęciu zasady podziału władzy jako zasady organizacyjnej aparatu państwowego Konfederacji Szwajcarskiej stoi sama Rada Federalna. W orędziu z okazji uchwalenia nowej konstytucji podkreśliła, że pomimo pominięcia w przepisach zasady podziału władzy, to Federacja realizuje swoją politykę w trzech klasycznych obszarach (egzekutywy, legislatury i judykatury) poprzez trzy ośrodki władzy – rząd, parlament i sądownictwo¹⁴. Decyzję o przywoływanym już „przemilczeniu” zasady podziału władzy, w brzmieniu przepisów ustawy zasadniczej, Rada argumentuje faktem, iż realizowanie klasycznej myśli podziału władzy jest w praktyce niewykonalne¹⁵. Według Rady, wynikać ma to z faktu nakładania się na siebie różnych kompetencji pochodzących z osobnych ośrodków władzy. Co za tym idzie, niemożliwe jest ograni-

¹¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *op.cit.*, s. 45

¹² Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft) vom 18. April 1999 (SR 101), art. 174.

¹³ P. Samecki, *Zgromadzenie Federalne Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2003, s. 8.

¹⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *op.cit.*, s. 46–47.

¹⁵ *Ibidem*.

czenie się jedynie do kompetencji immanentnie wynikających z charakteru danego organu. Podsumowując swoje orędzie, organ wykonawczy uznał podzielenie władzy między różne ośrodki jako cechę zakotwiczoną w materii konstytucyjnej i podstawę szwajcarskiej demokracji, pomimo jej pominięcia w przepisach. Stanowisko Rady zdaje się potwierdzać także szwajcarska doktryna¹⁶.

Kompetencje parlamentu Konfederacji Szwajcarskiej

Istotnym kryterium w kontekście określenia miejsca parlamentu w hierarchii prawnej są niewątpliwie kompetencje, które zostały przyznane temu organowi przez szwajcarskiego ustawodawcę. Każdy parlament funkcjonuje przede wszystkim w celu zaspokojenia drogi ustawodawczej i wypełniania władzy pochodzącej z legislatywy. Nie inaczej jest przypadku Zgromadzenia Federalnego¹⁷. Na mocy Konstytucji Federalnej parlamentowi przyznano wydawanie aktów normatywnych w formie ustawy, rozporządzenia parlamentarnego bądź uchwały federalnej¹⁸.

W pierwszej kolejności należałoby pochylić się na najwyżej umiejscowionym w hierarchii aktem normatywnym, czyli wspomnianą ustawą. Ustawa zasadnicza wskazuje, by wszystkie przepisy prawne dotyczące spraw istotnych wydawane były w formie ustawy federalnej, wymieniając przy tym w art. 164 kompetencje dotyczące m.in.: wykonywania praw politycznych; ograniczenia praw konstytucyjnych; praw i obowiązków osób; kręgu zobowiązanych do płacenia podatków oraz przedmiotu i wymiaru podatków; zadań i świadczeń Federacji; obowiązków kantonów w zakresie wdrażania i wykonywania prawa federalnego; organizacji i postępowania przed władzami federalnymi¹⁹. Doktryna podkreśla jednak, że mimo enumeratywnego wymienienia podstaw do uchwalenia ustawy, to przepis ten nie ma charakteru zamkniętego²⁰.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Z. Czeszejko-Sochacki nazywa tę funkcję „rdzeniem” pozostałych kompetencji. *Ibidem*, s. 50.

¹⁸ E. Wilczewska-Furmanek, *Pozycja ustrojowa i rola Parlamentu Federalnego w świetle Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 roku*, „Prawo i Polityka”, 2019, t. 9, s. 144.

¹⁹ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., art. 164. Słusznie zauważa P. Sarnecki, że w tym przepisie zaczynają się kształtować instrumenty polityczne parlamentu, które są posunięte o wiele dalej niż w innych, europejskich odpowiednikach. P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, s. 356.

²⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *op.cit.*, s. 68.

Ważny jest również drugi paragraf tego artykułu, który umożliwia parlamentowi oddelegowanie kompetencji ustawodawczych innym konstytucyjnym organom. Podkreśla się jednak, że w przypadku przekazania tych uprawnień organowi innemu niż Rada Federalna, zasadne jest zbadanie, czy istnieją obiektywne przesłanki do wystąpienia takiego oddelegowania oraz porównania jej z orzecznictwem Sądu Federalnego, który zajął się kwestią ograniczenia takich przesłanek²¹.

Przywołana wcześniej typologia aktów prawnych rozróżnia również tzw. ustawy „pilne”. Procedurę uchwalania tego rodzaju ustaw²² reguluje art. 165. Przywołany przepis stanowi, że jeżeli w obu izbach zostanie większością głosów uznana za pilną, to wchodzi w życie natychmiast po jej uchwaleniu. W ciągu stu dni od jej uchwalenia, na mocy art. 141.1, na żądanie 50 tys. obywateli można poddać ten akt normatywny pod głosowanie. Referendum z kolei determinuje przyszłość tej ustawy – w przypadku legitymizowania jej przez naród²³ ustawa pilna ma moc prawną przez cały okres, jaki został wskazany przez parlament. W przypadku odrzucenia jej moc prawna wygasa po roku. Konstytucja Federalna przewiduje również sytuację, że gdy debatowana ustawa nie może znaleźć podstaw prawnych w konstytucji²⁴, to ten akt prawny może zostać poddany pod głosowanie – tym razem musi być zatwierdzona nie tylko wolą narodu, ale i kantonów²⁵. Okres jej trwania determinują te same przesłanki, jakie zachodzą przy ustawie z podstawami konstytucyjnymi.

Innym aktem normatywnym rozróżnianym przez Konstytucję Federalną jest rozporządzenie parlamentarne, którego wydanie ustawa zasadnicza przewiduje w określonych przypadkach. Może to być przykładowo określenie limitu subwencji i zobowiązań kredytowych²⁶, czy też przewidziane w art. 173 sytuacje nadzwyczajne, w czasie których realizacja zadań zleconych parlamentowi może się odbyć poprzez wydanie właśnie

²¹ *Ibidem*.

²² Wątpliwości co do używania takiej terminologii wyraża A. Pułło. Badacz uważa, że termin ten powinien być stosowany dla aktów normatywnych, dla których tryb uchwalania przewidziany przez Konstytucję umożliwia poddawanie ich pod referendum. Ostatecznie wskazuje, że ustawa pilna powszechnie przyjęła się w języku polskim. A. Pułło, *op.cit.*, s. 234–235.

²³ W głosowaniu mamy zasadę pojedynczej większości, tj. przegłosowania danego rozwiązania wyłącznie przez naród. Mówimy tu o ustawie mającej podstawy konstytucyjne. *Ibidem*.

²⁴ Zazwyczaj są to akty normatywne uchwalane jako odpowiednik stanu nadzwyczajnego.

²⁵ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., art. 165.

²⁶ *Ibidem*, art. 159.

rozporządzenia²⁷. Ze wspomnianymi sytuacjami nadzwyczajnymi łączy się również uchwała federalna. Ustawodawca korzysta z takiego sposobu stanowienia prawa w momencie, gdy dany obszar polityczno-społeczny wymaga częstej zmiany przepisów, jak na przykład dynamiczna zmiana sytuacji gospodarczej²⁸. Ten akt normatywny cechuje się największą swobodą wydawania ze strony parlamentu, gdyż jest „wyrazem jego woli”²⁹. Nie występuje tu obligatoryjne poddanie pod referendum, jest wyłącznie fakultatywne³⁰.

Kompetencje legislacyjne są najważniejszymi z uprawnień parlamentu, stanowiąc podstawę jego funkcjonowania. Zasadne wydaje się więc zbadanie formy, którą przybiera w Konfederacji Szwajcarskiej inicjatywa ustawodawcza, właśnie z perspektywy parlamentu. Inicjatywa ustawodawcza w przepisach Konstytucji przyznana jest każdemu deputowanemu, zarówno Rady Narodowej i Rady Kantonów, komisjom parlamentarnym, frakcjom oraz Radzie Federalnej. Samo postępowanie ustawodawcze może rozpocząć się w każdej z obu izb, w porozumieniu ich przewodniczących. Pierwszym krokiem w tej procedurze jest rozpatrzenie projektu przez specjalne komisje, najczęściej *ad hoc* powołane do danego projektu. Komisja z kolei może wprowadzać swoje zmiany w projekcie bądź wystąpić nawet z „kontrprojektem”. Po przeprowadzeniu debat projekt odsyłany jest do drugiej izby, w której przechodzi dokładnie tę samą procedurę. Warunkiem przyjęcia projektu jest zaakceptowanie tekstu przez obie izby, w takim samym brzmieniu. Dalej tekst przekazany jest do tzw. Komisji Redakcyjnej przygotowującej zaakceptowane brzmienie w językach urzędowych. Procedurę ostatecznie kończy „głosowanie finalne”³¹.

Polska doktryna wyróżnia również następujące funkcje należące do katalogu kompetencji parlamentu: funkcja kreacyjna względem Rady Federalnej³², Prezydenta Federalnego, Trybunału Federalnego; kierowniczą względem wymienionych organów; kontrolną; „quasi-sądową”³³; ogólne kompetencje finansowo-budżetowe, czyli prawo uchwalania budżetu, preliminarza oraz szeroko pojętej regulacji gospodarki finansowej państwa; militarno-obronną, gdyż to w kompetencji parlamentu leży

²⁷ *Ibidem*, art. 173.1 lit. c.

²⁸ K. Gołata, P. Deszczyński, *Demokratyczne systemy polityczne*, Poznań 2003, s. 114.

²⁹ A. Pułło, *op.cit.*, s. 235.

³⁰ P. Samecki, *Ustroje...*, s. 356.

³¹ M. Podolak, *System polityczny Szwajcarii [w:] Współczesne systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, M. Żmigrodzki, Warszawa 2009, s. 173.

³² P. Samecki nazywa ją funkcją elekcyjną. P. Samecki, *Ustroje...*, s. 358.

³³ *Ibidem*, s. 369.

mobilizacja armii; ustrojowo-gwarancyjną, tj. sprawowanie pieczy nad relacjami między państwem a kantonami³⁴ oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych³⁵.

Parlament szwajcarski, na mocy Konstytucji Federalnej, przyjął szeroki katalog uprawnień, w tym często wchodzących w sferę kompetencji innych władz znajdujących się pod ich pieczęcią w ramach klasycznego podziału władzy. Stwierdzenie, że szwajcarski parlament przyjął kompetencje o wiele dalej posunięte niż parlamenty w innych państwach demokratycznych, wydaje się poprawne. Pochylając się nad tak daleko wybiegającymi poza zakres kompetencji znany z innych systemów politycznych uprawnieniami, dla części badaczy jasne jest, że zasada podziału władzy została tu właściwie odrzucona³⁶. Istotne z punktu potwierdzenia lub odrzucenia tezy będzie również zbadanie relacji między najważniejszymi organami.

Zgromadzenie Federalne a inne organy konstytucyjne

W ostatniej części artykułu zbadano relacje pomiędzy najważniejszymi, poza Zgromadzeniem Federalnym, organami, a właśnie parlamentem. Pozwoli to jeszcze dokładniej umiejscowić Zgromadzenie Federalne w szwajcarskim porządku konstytucyjnym. W tym miejscu należałoby zacząć od zbadania wcześniej przywoływanej już Rady Federalnej, czyli organu wykonawczego. Jak stanowi art. 174 Konstytucji Federalnej, „Rada Federalna jest najwyższą władzą rządzącą i wykonawczą Federacji”³⁷. Analizując ten przepis na kanwie ustrojowej, nie należy go odczytywać bez wspomnienia o art. 148.1, ustanawiającym z kolei miejsce Zgromadzenia Federalnego w porządku konstytucyjnym. Tam mieliśmy do czynienia ze „sprawowaniem najwyższej władzy w Federacji”. Takie rozgraniczenie na najwyższą władzę w ogóle, a najwyższą władzę w jej wymiarze wykonawczym, ponownie może sugerować słuszność koncepcji o braku podziału władzy w Konfederacji.

Aby oddać charakter tego organu nieco bardziej kompleksowo, bez abstrakcyjnego punktu wyjścia, zasadne wydaje się stwierdzenie, że organ ten na tle obecnej, najbardziej powszechnej formy parlamentaryzmu, mógłby sprawować funkcję rządu. A. Pułło uważa jednak określe-

³⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *op.cit.*, s. 50.

³⁵ J.F. Aubert [i in.], *Parlament Szwajcarii*, Warszawa 2000, s. 89.

³⁶ A. Pułło, *op.cit.*, s. 229.

³⁷ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r.,..., art. 174.

nie „rząd” w przypadku Rady Federalnej za potoczne³⁸. Stwierdzenie to jest co najmniej wątpliwe, gdyż z posługiwaniem się wymiennymi określeniami nie ma problemu chociażby Z. Czeszejko-Sochacki³⁹. Mimo wszystko na zwrócenie uwagi zasługuje fakt, że funkcjonowanie i tryb organizacji znacząco różnią ją od rządów w innych państwach o tradycjach parlamentarnych⁴⁰.

Jedną z najbardziej specyficznych cech tego organu jest to, że w przeciwieństwie do klasycznych rządów w państwach parlamentarnych, ustawodawca szwajcarski zdecydował się na określenie konkretnej liczby członków. Zgodnie z art. 175.1 Rada Federalna jest organem siedmioosobowym⁴¹. Charakter Rady determinuje art. 177.1⁴², stanowiący o zasadzie kolegalności przy podejmowaniu decyzji⁴³. Odpowiedzialność za decyzje i funkcje, które wykonuje na podstawie ustawy zasadniczej oraz ustawy regulującej funkcjonowanie rządu⁴⁴, jest zbiorowa. Tryb powołania i organizacji Rady Federalnej jest właściwie punktem wyjściowym dla zbadania wzajemnych relacji między Radą a Zgromadzeniem Federalnym. Jest to wyróżniona wcześniej funkcja kreacyjna (elekcyjna) parlamentu względem Rady – art. 175.2 stanowi, że „Członków Rady Federalnej wybiera Zgromadzenie Federalne po każdym całkowitym odnowieniu Rady Narodowej”⁴⁵. Wybór dokonywany jest po każdych wyborach parlamentarnych przez obie izby, implikując tym nierozzerwalne powiązanie tych organów⁴⁶. Zgodnie z ustępem

³⁸ A. Pułło wspomina o nazywaniu ich członków ministrami, jednak w jego opinii jest to mniej zasadne. A. Pułło, *op.cit.*, s. 236. Z kolei problemu z używaniem takiej nomenklatury zdaje się nie mieć Małgorzata Podolak, literalnie nazywając członków Rady ministrami. M. Podolak, *op.cit.*, s.178; P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 359.

³⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *op.cit.*, s. 58.

⁴⁰ Przede wszystkim pogląd z doktryny o tym, że funkcja rządzenia, a więc teoretycznie najważniejsza funkcja z perspektywy istnienia rządu, jest uznawana za funkcję podrzędną. *Ibidem*, s. 57.

⁴¹ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r...., art. 175.1.

⁴² *Ibidem*, art. 177.1.

⁴³ Nie oznacza to dosłownego i pełnego rozumienia kolegalności, tj. procedowania nad każdą decyzją przy udziale kworum. Oczywiście takie podejmowanie decyzji występuje w pewnej skali, jednakże art. 177.3 przewiduje możliwość oddelegowania części spraw do odpowiednich departamentów federalnych. Zob. szerzej P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 372.

⁴⁴ Ustawa z dnia 21 marca 1997 r. o organizacji rządu i administracji (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz) (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010), art. 4.

⁴⁵ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r...., art. 175.2.

⁴⁶ Utwierdza to również fakt zrównania kadencyjności Rady Federalnej z kadencją parlamentu.

3 tego artykułu członkowie Rady wybierani są na okres 4 lat i mogą być nimi obywatele, którym przysługuje również bierne prawo wyborcze do Rady Narodowej⁴⁷. Zgromadzenie uzupełnia skład Rady w wyniku opróżnienia.

Samo funkcjonowanie Rady wskazuje na istnienie ścisłych stosunków pomiędzy nią a parlamentem. Jak w przypadku deputowanego do obu izb parlamentu, tak tutaj pojawia się zasada *incompatibilitas*, stanowiąca hamulec przed mieszaniem się i przenikaniem władz państwowych. Specyficznie kształtuje się również kwestia odpowiedzialności prawno-politycznej członków Rady. Nie istnieje bowiem żaden prawny mechanizm odwołania ich ze stanowiska poprzez uchwalenie wotum nieufności. Analogicznie nie występuje możliwość wyrażenia wotum zaufania. Konstytucja Federalna nie przewiduje także odwołania członka Rady w procedurze *impeachmentu*. Członkowie Rady nie są zobligowani do dymisji w razie negatywnej oceny parlamentu w zakresie sprawowania przez nich funkcji.

Konstytucja określa ustrojową pozycję Rady jako organu planującego i koordynującego działalność państwową. Realizuje ona cele państwowości wynikające z ustawy zasadniczej, kieruje jej rozwojem⁴⁸. Właściwie już w samym określeniu ustrojowej pozycji tego organu A. Pułło zdaje się widzieć wzajemne relacje – zdaniem badacza zasadne jest odczytywanie wspomnianego art. 180 wraz z treścią art. 173.1 lit. g, stanowiącego o współdziałaniu parlamentu w planowaniu ważnych dla państwa czynności⁴⁹. Należy wspomnieć o Radzie Federalnej jako organie stojącym na szczycie administracji państwowej. W tym miejscu najbardziej logiczne wydaje się wymienienie funkcji wykonawczej jako tej najważniejszej z punktu widzenia ustroju państwa. Art. 182.1 stanowi o wydawaniu przepisów prawnych w formie rozporządzeń wykonawczych⁵⁰, niemających jednak nic wspólnego z rozporządzeniami parlamentarnymi. Rozporządzenia wykonawcze ograniczone są jednak „wołą” parlamentu, ponieważ upoważnienie do wydania takiego aktu musi znaleźć umocowanie prawne nie tylko w Konstytucji, ale również

⁴⁷ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r...., art. 175.3. Pomimo konstytucyjnego zapewnienia takiego prawa, praktyka polityczna wskazuje jednak elekcję potencjalnych członków z listy członków największych szwajcarskich partii politycznych.

⁴⁸ *Ibidem*, art. 180.1.

⁴⁹ A. Pułło, *op.cit.*, s. 238. Zdanie to podziela P. Sarnecki, który w swojej monografii również zwraca uwagę na istotę odczytywania tych przepisów wspólnie. P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 362.

⁵⁰ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r...., art. 182.1.

w ustawie. Drugim przepisem z tego artykułu jest już funkcja powiązana z parlamentem, czyli oddelegowanie Radzie obowiązku wykonywania wydanych przez nią aktów normatywnych – ustaw oraz uchwał⁵¹.

Specyfiką Rady Federalnej jest jej współudział, a wręcz współpraca z parlamentem w zakresie funkcji prawodawczej. Konstytucja Federalna przekazuje tę funkcję do wachlarza kompetencji Rady. Badaną nadrzędność parlamentu w stosunku do pozostałych władz może kwestionować właśnie współdziałanie obu organów, w którym to Rada Federalna wydaje się nie podległym, a równorzędnym „partnerem”. Podczas procedury ustawodawczej komisje powołane do stworzenia projektów są obligatoryjnie zobowiązane do przedstawienia Radzie projektu ustaw, a Rada do jego zaopiniowania. Rada określa daty ustaw w zakresie ich wejścia w życie⁵². Zgodnie z art. 7 ustawy o organizacji rządu i administracji prowadzi wstępne postępowanie ustawodawcze, z zastrzeżeniem inicjatywy przysługującej wyłącznie parlamentowi. Dalej artykuł stanowi o kompetencji przedkładania parlamentowi projektów zmian w konstytucji, ustaw federalnych i dekretów. Ustawa powtarza również za konstytucją możliwość wydawania rozporządzeń wykonawczych⁵³.

W doktrynie spotkać się można ze stanowiskiem, że to właśnie inicjatywa ustawodawcza Rady Federalnej odgrywa w procedurze prawodawczej największą rolę, poprzez prowadzenie m.in. postępowania konsultacyjnego⁵⁴. Rada Federalna odpowiada za przygotowanie projektów aktów normatywnych i to na tym organie spoczywa główny ciężar inicjatywy ustawodawczej⁵⁵. Prerogatywy rządowe w kontekście ustawodawstwa zasługują na szczególne podkreślenie – sama inicjatywa parlamentu należy do rzadkości⁵⁶.

Kolejnym istotnym elementem, z perspektywy relacji Rada – Zgromadzenie, jest jedna z funkcji przysługujących temu drugiemu organowi. Wspomniana już w tym artykule funkcja kontrolna jest, według doktryny, jak również przy okazji wcześniej wspomnianych rozwiązań, naznaczona szwajcarską specyfiką⁵⁷. Podstawowym przepisem prawnym wyróżnianym w doktrynie w obrębie tej funkcji, jest art. 169.1, stanowiący o „sprawowaniu zwierzchniego nadzoru nad Radą Federalną”⁵⁸ poprzez

⁵¹ *Ibidem*, art. 182.2.

⁵² M. Podolak, *op.cit.*, s. 179.

⁵³ Ustawa z dnia 21 marca 1997 r. o organizacji rządu i administracji..., art. 7.

⁵⁴ P. Sarniecki, *Ustroje...*, s. 356.

⁵⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *op.cit.*, s. 58.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ P. Sarniecki, *Ustroje...*, s. 364.

⁵⁸ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r...., art. 169.1.

specjalnie powołane do tego komisje nadzoru. Użyte sformułowanie o „zwierzchnim nadzorze” może sugerować kompetencje zdecydowanie dalej idące niż klasyczna kontrola, a co za tym idzie, wydaje się to potwierdzać w pewnym stopniu nadrzędną pozycję parlamentu⁵⁹, a przynajmniej przyznanie mu daleko idących kompetencji. W obrębie tej funkcji odczytywać należy również art. 166.1 o nadzorowaniu stosunków z zagranicą, jednakże wraz z brzmieniem wcześniej wspomnianego art. 184.1 stanowiącego o zajmowaniu się przez Radę Federalną sprawami zagranicznymi. Pomimo istnienia daleko idących narzędzi kontrolnych, na mocy art. 180 Rada Federalna sama określa i koordynuje politykę państwową, nie jest ona narzucona przez jakiegokolwiek inny organ czy osobę piastującą określone stanowisko⁶⁰. Na wyróżnienie zasługuje również fakt, że przekazane parlamentowi środki wpływające na realizację zadań rządu nie są środkami wiążącymi. Na ponowne zwrócenie uwagi zasługuje również to, że Konstytucja nazywa Radę Federalną najwyższą władzą rządzącą i wykonawczą⁶¹. Zbadanie jednak relacji pomiędzy organami oraz funkcje Rady wydają się ostatecznie stwierdzać nie odrzucenie podziału władz, a właśnie próbę rozgraniczenia jej na klasyczne ośrodki.

Funkcją parlamentu kształtującą wspólne relacje jest też funkcja kierowniczo-inspiracyjna względem rządu⁶². Przede wszystkim należy tu wymienić uprawnienie parlamentu zawarte w art. 171, stanowiącym o możliwości zlecenia zadań Radzie Federalnej poprzez użycie środków umożliwiających wpływanie na sprawy z zakresu właściwości Rady Federalnej⁶³. Jako środki użyte w brzmieniu tego przepisu P. Sarnecki wymienia: postulaty, które obligują rząd do złożenia raportu, mające charakter niewiążący; niewiążące rezolucje, wymagające od rządu złożenia projektu ustawy w skonkretyzowanej sprawie lub podjęcie w niej określonych kroków. Możliwość wpływania na politykę rządu przewiduje również wymienione w art. 173.1 lit. e „podejmowanie środków dotyczących realizacji prawa federalnego”⁶⁴. Łączy się to z wspomnianą wcześniej obligatoryjnością wykonywania aktów normatywnych wydawanych przez Zgromadzenie Federalne, więc logiczne jest oddelegowanie parlamentowi środków umożliwiających monitorowanie realizacji tego przepisu prawnego.

⁵⁹ P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 364.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 327.

⁶¹ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r..., art. 174.

⁶² P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 360.

⁶³ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r..., art. 171.

⁶⁴ *Ibidem*, art. 173.1 lit. e.

W odpowiedzi na postawioną tezę należy postawić pytanie, czy w przypadku nadrzędności parlamentu, porządek konstytucyjny uczyniłby z Rady Federalnej równorzędnego „partnera” dla Zgromadzenia Federalnego w kwestii uchwalania prawa, a jest to podstawowa funkcja dla każdego parlamentu na świecie. Rada Federalna jest konstytucyjnie wyposażona w prerogatywę wydawania rozporządzeń oraz inicjatywy ustawodawczej. Oddelegowanie rządowi tych kompetencji skazuje wręcz parlament na podjęcie współpracy z tym ośrodkiem władzy, co wyklucza w tej kwestii zasadę supremacji parlamentarnej. Idąc za Bożeną Dziemidok-Olszewską, takie wnioskovanie jest poprawne, gdyż w swojej pracy o podziale władzy powołuje się m.in. na współpracę ośrodków władzy⁶⁵. Nadrzędną pozycję parlamentu wobec rządu wyklucza także kwestia odpowiedzialności jego członków. Nie istnieje żadna forma odpowiedzialności wobec parlamentu ani w formie wotum nieufności, ani procedury *impeachmentu*. Takie instrumenty dostępne są nawet w tych odmianach parlamentaryzmu, w których nie ma mowy o nadrzędności żadnej z władz, w tym właśnie władzy ustawodawczej. Wątpliwa w takim razie jest supremacja parlamentu, a przynajmniej względem rządu, jeżeli nie ma on nawet instrumentów odwoławczych wobec organu, który sam kreuje.

Drugim organem, którego badaniem w kontekście w relacji z parlamentem zajmę się w tej pracy, będzie Trybunał Federalny, zwany również przez część polskiej doktryny Sędem Federalnym⁶⁶. Jest to organ jednoizbowy z siedzibą w Lozannie⁶⁷, składający się obecnie z 40 sędziów⁶⁸. Wybozem składu zajmuje się Zgromadzenie Federalne, po wcześniejszym zaproponowaniu kandydatur przez Komisję Sądowniczą. Pomimo „politycznego” wyboru członkowie Trybunału odznaczają się dużą niezależnością⁶⁹, potwierdzoną w ustawie o Sądzie Federalnym⁷⁰. Na czele Trybunału stoi przewodniczący wraz z wiceprzewodniczącym, również wybierani przez parlament⁷¹. Ponownie należy przywołać obo-

⁶⁵ B. Dziemidok-Olszewska, *Kontrowersje wokół doktrynalnych założeń systemów rządów parlamentarnych* [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014, s. 83.

⁶⁶ Z. Czeszejko-Sochacki, *op.cit.*, s. 60. Takie tłumaczenie pojawia się także w polskim przekładzie nazwy ustawy poświęconej temu organowi. E. Myślak, *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 2014, s. 91.

⁶⁷ *Gerichtsorganisation*, Bundesgericht Tribunal, <https://www.bger.ch> (29.02.2024).

⁶⁸ Oprócz nich 19 sędziów pracujących w niepełnym wymiarze godzinowym. *Ibidem*.

⁶⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *op.cit.*, s. 62.

⁷⁰ Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o Sądzie Federalnym (Bundesgesetz über das Bundesgericht) (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110).

⁷¹ K. Prokop, *Szwajcaria* [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. M. Grzybowski, S. Bożyk, Białystok 2012, s. 241.

wiązującą zasadę *incompatibilitas* – zgodnie z art. 6.1 przywołanej wyżej ustawy osoby piastujące urząd sędziego nie mogą wchodzić ani w skład Rady Federalnej, ani Zgromadzenia Federalnego⁷².

W przypadku Trybunału Federalnego, podobnie jak przy analizie zarówno Rady Federalnej, jak i Zgromadzenia Federalnego, mamy do czynienia z określeniem sytuującym go jako „najwyższą władzę”. Konstytucja nazywa Trybunał najwyższym organem sądowniczym w Federacji⁷³. Status tego organu został wzmocniony w obecnej ustawie zasadniczej i nadano mu pewną autonomię poprzez możliwość stanowienia własnej organizacji oraz postępowania przed tym organem. Organ powołuje także własną administrację⁷⁴. Zgodnie z treścią art. 189.1 Konstytucja Federalna powierza Trybunałowi rozpatrywanie skarg: na naruszenie prawa konstytucyjnego; naruszenie autonomii gmin i innych gwarancji kantonów na korzyść korporacji prawa publicznego; naruszenie umów międzynarodowych lub umów pomiędzy kantonami⁷⁵. Najważniejszą funkcją jest jednak rozpatrywanie skarg konstytucyjnych. Chodzi tu o możliwość wniesienia skargi przez obywatela w przypadku jego przeświadczenia o łamaniu jakiegokolwiek zagwarantowanego mu przez Konstytucję prawa wskutek działania władz publicznych⁷⁶. Wyróżnia się tu możliwość zaskarżenia aktów władzy ustawodawczej, przepisów prawnych stanowionych przez władze wykonawcze, jak i decyzji administracyjnych oraz wyroków sądowych⁷⁷.

Również w przypadku Trybunału Federalnego należy zbadać relacje ze Zgromadzeniem. Pierwszym obostrzeniem, wynikającym z Konstytucji, jest wyłączenie, na mocy znowelizowanego art. 189.4, spod kompetencji Trybunału możliwości uchylenia ustawy federalnej, z wyjątkami przewidzianymi przez ustawę⁷⁸. Są one dla Trybunału aktami wiążącymi. W przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy wydanej przez wyżej wspomniane organy, prawo szwajcarskie umożliwia temu Trybunałowi uchylenie wyłącznie wyroku sądowego lub decyzji administracyjnej wydanej na podstawie feralnej ustawy⁷⁹. Kwestia zmiany wa-

⁷² Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o Sądzie Federalnym..., art. 6.1.

⁷³ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r..., art. 188.1.

⁷⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *op.cit.*, s. 60.

⁷⁵ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r..., art. 189.1.

⁷⁶ Zarówno organ administracji federalnej, jak i kantonalej.

⁷⁷ P. Sarnecki, *Ustroje...*, s. 379.

⁷⁸ Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r..., art. 189.4.

⁷⁹ Pełna swoboda rozstrzygania tyczy się dopiero niezgodności prawa kantonalego.

dliwej ustawy pozostawiona zostaje wyłącznie do dyspozycji parlamentu, choć nie jest do takiej zmiany zobowiązany⁸⁰. W określeniu relacji parlamentu z Trybunałem Federalnym zastosowanie znajduje także art. 169, stanowiący o zwierzchnim nadzorze tego pierwszego organu. Brzmienie artykułu konstytucji powtarza również art. 3.1. ustawy o Sądzie Federalnym⁸¹. Kwestię władczego nadzoru rozwija następny, stanowiąc o tym, że parlament corocznie zatwierdza budżet, sprawozdanie finansowe oraz roczne sprawozdanie tego organu. Zgromadzenie Federalne ma również prerogatywę uchylenia immunitetu sędziowskiego w przypadku skargi organów ścigania, jeżeli sam Trybunał nie przychylił się wcześniej do takiego wniosku⁸².

Wyciągając końcowe wnioski w sprawie relacji obu organów, należy zauważyć, że chociaż zawiera się w niej funkcja kontrolna i elekcyjna względem Trybunału, to ostatecznie możliwości wpływania na ten organ nie są jakoś szczególnie rozwinięte. Jak wspomniano, pomimo sformułowania „zwierzchniego nadzoru” wobec m.in. właśnie Trybunału Federalnego, ten nadzór ogranicza się raczej do odbierania sprawozdań, co nie jest uprawnieniem niezwykłym. Nie może bowiem ani badać treści orzecznictwa tego organu, ani pociągać sędziów do odpowiedzialności na jego podstawie. Z kolei zaś możliwość wyboru sędziów wchodzących w skład tego organu przez parlament nie sprawia wrażenia, na tle rozwiązań europejskich, czegoś niezwykłego⁸³. Ostatecznie zasadny wydaje się wniosek, że w tym przypadku występuje pewna przewaga parlamentu, jednak nie jest ona szczególnie daleko posunięta, z racji braku możliwości kontroli orzecznictwa, co za tym idzie, pewnego politycznego zwierzchnictwa nad tym organem.

Zakończenie

Jak przedstawiono w powyższym artykule, szwajcarski konstytucjonalizm wykształcił specyficzne, jak na realia państwa demokratycznego, rozwiązania ustrojowe. Zgromadzenie Federalne korzysta z kompetencji znacznie dalej posuniętych i mogących zachwiać równowagę między władzami, bądź ich wzajemne ograniczanie, niż w przypadku zasady trójpodziału władzy. Szeroka kontrola wobec sprawowania polityki rzą-

⁸⁰ P. Samecki, *Ustroje...*, s. 380.

⁸¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o Sądzie Federalnym..., art. 3.1.

⁸² P. Samecki, *Ustroje...*, s. 382.

⁸³ Mimo wszystko należy podkreślić, że Trybunał Federalny nie jest odpowiednikiem europejskich trybunałów konstytucyjnych.

dowej, mniejsza w przypadku kontroli Trybunału Federalnego, przejęcie prawa łaski od głowy państwa w uprawnieniach parlamentu, zlecenie zadań Radzie i tym podobne – tak szeroko posunięte uprawnienia – na pierwszy rzut oka mogą sugerować preponderancję parlamentu względem innych organów, z racji chociażby nawet przejęcia wielu prerogatyw, które obecnie w parlamentarnych państwach europejskich należą do gestii innych organów, wydzielonych właśnie w ramach zasady podziału władzy.

Głównym założeniem tego artykułu było przeanalizowanie systemu rządów w Konfederacji Szwajcarskiej, a co za tym idzie, pozycji ustrojowej parlamentu szwajcarskiego. Na podstawie badanej literatury i aktów prawnych należy stwierdzić, że podział władzy jest tu podstawą organizacji aparatu państwowego, aczkolwiek nie jest on literalnie ujęty. Nie zmienia to jednak faktu jego występowania i takiego sprawowania władzy w tym państwie. Nawet podchodzący sceptycznie do takich wniosków Andrzej Pułło, powołując się na rzekome odrzucenie myśli monteskiuszowskiej, wspomina o literze oraz duchu prawa. Należy więc przywołać wspomniane już orędzie Rady Federalnej – pomimo trudności w ujęciu tej zasady w przepisach konstytucyjnych, to jednak podział władzy jest według niej fundamentem szwajcarskiego ustroju. *Ergo*, zgodnie z duchem prawa, szwajcarska państwowość działa na podstawie podziału, bo taki cel przyświecał ustrojodawcy.

Nawet tak szerokie kompetencje parlamentu, zdaniem autora, nie przeważają o możliwości określenia parlamentu jako organu nadrzędnego względem innych. Mimo uprawnień kreacyjnych i kontrolnych parlament nie ma możliwości zdyscyplinowania lub usuwania członków organu, z którego pracy nie jest zadowolony. Szwajcarska konstytucja nie przewiduje wotum nieufności czy chociażby procedury *impeachmentu*, co podważa supremację parlamentu, wszakże to pierwsze rozwiązanie prawne przewiduje nawet system parlamentarno-gabinetowy, gdzie o nadrzędności parlamentu nie ma nawet mowy. Tyczy się to też braku możliwości faktycznej kontroli i ingerencji w orzeczenia sądowe Trybunału – co za tym idzie, można odważyć się na stwierdzenie, że gwarantowana konstytucyjnie i ustawowo niezależność i niezawisłość sędziowska w pewien sposób determinuje istnienie podziału władzy. Nie można zapomnieć o przytaczanej już wcześniej ogromnej roli rządu w stanowieniu prawa. Logiczne w tym wypadku jest wyciągnięcie wniosku, idąc za słowami orędzia Rady Federalnej, że przy okazji podziału władz te władze i tak będą się w większy bądź mniejszy sposób przenikać.

Najbardziej przekonującą argumentacją przedstawili w swoich pracach Zdzisław Czeszejko-Sochacki oraz Paweł Sarnecki. Badacze, powołując się także na zagraniczną literaturę, formułują tezę, która wydaje się najbliższa rzeczywistości. W ustroju Konfederacji Szwajcarskiej mamy do czynienia z podziałem władzy, jednak rozumianej w jej doktrynie i praktyce publiczno-prawnej. Parlament szwajcarski jest organem z wachlarzem kompetencji szerzej posuniętym niż jego odpowiedniki w innych państwach demokratycznych, jednakże dalej osadzonym w realiach podziału władzy. Specyfika rozwiązań ustrojowych w Federacji nie pozwala nam mówić o istnieniu tu parlamentarnej bądź prezydenckiej formy rządów. Z. Czeszejko-Sochacki powołuje się także na W. Hallera, który twierdzi, że w Szwajcarii do czynienia mamy z podziałem władz, jednakże w ramach specyfiki szwajcarskiej, nie do końca z ich wzajemną równowagą, co jest poglądem najbardziej przekonującym.

Bibliografia

- Aubert J.F. [i in.], *Parlament Szwajcarii*, Warszawa 2000.
- Czeszejko-Sochacki Z., *System konstytucyjny Szwajcarii*, Warszawa 2002.
- Deszczyński P., Gołata K., *Demokratyczne systemy polityczne*, Poznań 2003.
- Dziemidok-Olszewska B., *Kontrowersje wokół doktrynalnych założeń systemów rządów parlamentarnych* [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014, s. 83.
- Gerichtsorganisation*, Bundesgericht Tribunal, <https://www.bger.ch> (29.02.2024).
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., Warszawa 2000.
- Konstytucja Federalna Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 r., (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft) vom 18. April 1999 (SR 101).
- Myślak E., *System polityczny Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 2014.
- Podolak M., *System polityczny Szwajcarii* [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. B. Dziemidok-Olszewska, M. Żmigrodzki, Warszawa 2009.
- Prokop K., *Szwajcaria* [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. M. Grzybowski, S. Bożyk, Białystok 2012.
- Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003.
- Sarnecki P., *Zgromadzenie Federalne Parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Warszawa 2003.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o Sądzie Federalnym (Bundesgesetz über das Bundesgericht) (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110).
- Ustawa z dnia 21 marca 1997 r. o organizacji rządu i administracji (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz) (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010).
- Wilczewska-Furmanek E., *Pozycja ustrojowa i rola Parlamentu Federalnego w świetle Konstytucji Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej z dnia 18 kwietnia 1999 roku*, „Prawo i Polityka”, 2019, t. 9.

**The Federal Assembly of the Swiss Confederation – supreme authority
or classical parliament?**

Abstract

The purpose of the following article is to analyze both legally and doctrinally the systemic position of the Federal Assembly. The current research achievements has not developed a consensus among researchers and scholars on the principle of power organization implemented there, thus leading to a dispute in the doctrine. Currently, the doctrine advocates two views of the political apparatus of the Helvetian state – the position on the realization of the supremacy of parliament, unprecedented in democratic states, in opposition to the view that there is a separation of powers of power, albeit implemented in a specific way. The analyzed literature, together with the legal achievements of this state, indicate the validity of the second view.

Keywords: The Federal Assembly, separation of powers, supremacy of state power, system of government

Dorota Rynkowska*

WSPARCIE SPOŁECZNE OSÓB STARSZYCH W PERSPEKTYWIE FUNKCJONOWANIA SYSTEMU POMOCY SPOŁECZNEJ

Streszczenie

W okresie znaczących zmian demograficznych przejawiających się znacznym wzrostem liczby osób starszych szczególnie ważne staje się pytanie o aktualne oblicze starości. Starzenie się jest procesem nieuniknionym, naturalnym, nierozzerwalnie związanym z upływem czasu. Jest to okres trudny i ze względu na specyficzne potrzeby osób starszych stawia przed państwem oraz jego organami konieczność tworzenia takiej polityki, która pozwoli zapewnić tej grupie osób godne warunki życia. Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie właściwych podstaw socjalno-ekonomicznych egzystencji seniorów przede wszystkim poprzez działania z obszaru polityki społecznej (głównie w ramach ubezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia i pomocy społecznej). Dla seniorów bardzo ważnym elementem prawidłowego funkcjonowania jest system wsparcia. Może on przybierać formę formalną i nieformalną. Celem artykułu jest analiza i ocena formalnych form wsparcia społecznego osób starszych w perspektywie funkcjonowania systemu pomocy społecznej.

Słowa kluczowe: starość, senior, pomoc społeczna, wsparcie, bezpieczeństwo społeczne

Wstęp

Starzenie się społeczeństwa jest dużym wyzwaniem demograficznym dla Polski, które wymusza szersze spojrzenie na grupę ludzi starszych oraz podejmowanie wielu nowych działań. Aby działania te przynosiły zamierzone efekty, potrzeba racjonalnej współpracy instytucji na wielu szczeblach i w wielu aspektach. Wzrastająca liczba osób starszych staje się wyzwaniem zarówno dla społeczeństwa, jak i państwa, które musi znaleźć odpowiednie rozwiązania, by zapewnić im możliwość bezpiecznego starzenia się. Duże zróżnicowanie ze względu na wiek, stan

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: drynkowska@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-2747-7373.

zdrowia oraz środki materialno-bytowe, jakimi dysponują seniorzy, są pewnego rodzaju wyzwaniem dla państwa, które musi dostosować ofertę pomocy i wsparcia do potrzeb i oczekiwań osób starszych. Osoby starsze są ważną częścią każdego społeczeństwa. Troska o ich życie i zdrowie spływa w dużej mierze na ich najbliższych, jednakże również państwo angażuje się w kształtowanie jakości życia tej grupy społecznej, która wraz z upływem lat staje się coraz liczniejsza. Obecna sytuacja, jaką jest pandemia wirusa SARS-CoV-2, sprawiła, że seniorzy ze względu na zwiększone ryzyko zakażenia i ciężkich powikłań (w tym również śmierci) stali się osobami wymagającymi szczególnej pomocy i wsparcia. Państwo wraz z aktywnym prowadzeniem polityki senioralnej stara się wyjść naprzeciw oczekiwaniom osób starszych. Poczucie bezpieczeństwa i różnorodne czynniki optymalizujące jakość życia to konstytutywne elementy godnego funkcjonowania seniorów, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym¹. W niniejszym artykule podjęto próbę analizy dokumentów i programów rządowych uwzględniającą nowe inicjatywy, związane z systemem usług społecznych i socjalnych oferowanych starszym osobom w ramach systemu pomocy społecznej.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, według art. 67, każdy obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego, gdy nastąpi niezdolność do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a zakres formy zabezpieczenia określa odpowiednia ustawa². Przepisy Konstytucji RP nie stanowią samodzielnej podstawy prawnej przyznawania świadczeń, ale są one jedynie pewnym wzorem, który określa ramy zabezpieczenia społecznego i zasady polityki państwa. Prawa obywateli konkretyzują dopiero ustawy, a wśród nich ustawa o pomocy społecznej³. Art. 7 wspomnianej powyżej ustawy z 2004 r. określa adresatów oferowanego przez pomoc społeczną wsparcia. W tym punkcie zawartych jest czternaście powodów, jakie kwalifikują jednostkę bądź rodzinę do otrzymania świadczenia. Są to m.in.: ubóstwo, niepełnosprawność, sieroctwo, ciężka bądź długotrwała choroba, przemoc w rodzinie, wielodzietność, zdarzenie losowe czy klęska żywiołowa, bezdomność, uzależnienia, bezrobocie, trudności w odnalezieniu się po wyjściu z zakładu penitencyjnego. Ponadto w sytuacji, gdy pewne jednostki lub określone grupy społeczne nie są w stanie zaspokoić samodzielnie swoich potrzeb, które

¹ M. Wrońska, *Funkcjonowanie seniorów w przestrzeni medialnej. Między ideą a praktyką*, Rzeszów 2012, s. 47.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

³ R. Frąckowiak [i in.], *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 57–59.

warunkują ich poczucie bezpieczeństwa, to ich realizacją zajmują się odpowiednie organy administracji państwowej, sektor polityki społecznej, pomoc społeczna, instytucje pozarządowe, społeczność lokalna lub wolontariusze⁴.

Bezpieczeństwo jako pojęcie może być rozpatrywane z punktu widzenia funkcjonowania jednostki, grupy lub społeczności w co najmniej dwóch aspektach. Przede wszystkim jako potrzeba – poczucie bezpieczeństwa jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka, bez względu na to, w jakich układach i relacjach będzie on funkcjonował w społeczeństwie. Zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa jako potrzeby podstawowej, jak zauważał Abraham Maslow⁵, powoduje, że człowiek jest zdolny do zaspokajania innych, wyższych potrzeb, m.in. takich, jak własny rozwój. Przede wszystkim jednak człowiek mający poczucie bezpieczeństwa jest otwarty na innych ludzi, a tym samym jest gotowy do wchodzenia z innymi w interakcje. Kolejny obszar bezpieczeństwa odnosi się do bezpieczeństwa ekonomicznego, które jest określane jako taki stan krajowego systemu gospodarczego, który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania przez należyte wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju oraz zdolność do skutecznego przeciwstawiania się zewnętrznym naciskom, mogącym doprowadzić do zaburzeń rozwojowych⁶. Następny obszar dotyczy bezpieczeństwa kulturowego, które oznacza zdolność państwa do ochrony tożsamości kulturowej, dóbr kultury i dziedzictwa narodowego⁷.

Można wymienić także bezpieczeństwo ekologiczne, które stanowi pewien umowny system jednostek i instytucji wykonawczych połączonych jednolitym celem, zbiorami zadań itp., którego funkcjonowanie powinno przynieść pożądane efekty w przypadku różnorodnych zagrożeń dla środowiska, bez względu na to, czy będą to zagrożenia czasu, pokoju czy okresu wojny⁸. Drugi aspekt to bezpieczeństwo postrzegane jako stan. Odnosi się on m.in. do bezpieczeństwa społecznego i socjalnego⁹.

⁴ E. Miszczak, *Spoleczne aspekty poczucia bezpieczeństwa osób starszych w Polsce* [w:] *Psychospoleczne aspekty bezpieczeństwa w wymiarze indywidualnym i społecznym*, red. E. Napora, M. Stawiarska-Lietzau, E. Komacka-Skwara, Częstochowa 2018, s. 199–214.

⁵ A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2006, s. 65–66.

⁶ Z. Stachowiak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne* [w:] *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, Warszawa 1994, s. 189–190.

⁷ J. Czaja, *Bezpieczeństwo kulturowe Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 26–27.

⁸ S. Śladkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne*, Warszawa 2004, s. 13.

⁹ M.I. Zawartka-Czekaj, *Bezpieczeństwo społeczne osób starszych w aspekcie systemu wsparcia społecznego na przykładzie Siemianowic Śląskich*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio J – Paedagogia-Psychologia”, 2016, vol. XXIX, s. 140.

Elementem bezpieczeństwa społecznego jest bezpieczeństwo socjalne, które jest bardzo ważnym aspektem bezpieczeństwa w odniesieniu do społecznego funkcjonowania jednostki, rodziny czy grupy społecznej. Oznacza to, że bezpieczeństwo socjalne, które jest węższą kategorią, to „stan wolności od zagrożeń, których skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania”¹⁰. Zagrożenia, o których wspomina powyższa definicja, obejmują takie obszary, jak utrata pracy, choroby, choroby zawodowe, wypadki przy pracy, niepełnosprawność. Bezpieczeństwo socjalne dąży zatem do zapewnienia środków do życia i do zabezpieczenia przed występowaniem ryzyk socjalnych¹¹.

Z kolei bezpieczeństwo społeczne, które jest kategorią zdecydowanie szerszą, obejmuje swoim zakresem nie tylko brak środków, brak zagrożeń będących zagrożeniami socjalnymi, ale przede wszystkim wpisuje się tu perspektywa rozwoju człowieka. Z tego powodu o starości można mówić zarówno z perspektywy bezpieczeństwa socjalnego, jak i społecznego¹².

Polityka społeczna i senioralna. Zagadnienia definicyjne

Za poczucie bezpieczeństwa społecznego i socjalnego obywateli, w tym również seniorów, odpowiadają odpowiednie resorty i charakter polityki społecznej, w tym polityka senioralna. Polityka społeczna określana jest jako celowa działalność państwa wraz z samorządem i organizacjami pozarządowymi w celu poprawy warunków bytowych społeczeństwa, co służyć ma zaspokajaniu podstawowych i niezbędnych potrzeb życiowych człowieka. Polityka społeczna wobec starości i ludzi starszych to zespół celowych działań publicznych, jak też innych podmiotów społecznych, które mają na celu poprawę oraz utrzymanie statusu społecznego, bezpieczeństwa i jakości życia osób starszych, a także wszechstronną kompensację malejących z wiekiem możliwości samodzielnego zaspokajania podstawowych potrzeb¹³. Polityka senioralna jest interdyscyplinarnym podejściem do procesu starzenia się, przeciwdziałania dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu, a także upowszechnianiem pozytywnego spojrzenia na starość. Składa się z kompleksowych działań organów administracji publicznej i samorządowej, które mają za

¹⁰ B. Rysz-Kowalczyk, *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa 2002, s. 20.

¹¹ J. Stańczyk, *Bezpieczeństwo jako jedna z podstawowych potrzeb człowieka i grup społecznych*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, 2011, nr 2, s. 160.

¹² M.I. Zawartka-Czekaj, *op.cit.*, s. 141.

¹³ N. Pikuła, *Etos starości w aspekcie społecznym*, Kraków 2011, s. 14.

zadanie tworzyć dobre warunki do życia dla osób starszych na całym obszarze państwa¹⁴. Wspiera projekty i poczynania stawiające sobie za cel możliwość samodzielnego i aktywnego starzenia się¹⁵.

Polityka senioralna jest częścią polityki społecznej, która wyodrębnia współwystępujące ze sobą podejścia do starości, tzn.: politykę wobec starzenia się ludności, politykę wobec starości oraz politykę wobec ludzi starszych. Pierwsza charakteryzuje się przemyślanymi działaniami państwa będącymi odpowiedzią na zmiany demograficzne społeczeństwa. Drugie podejście skupia się na wspieraniu seniorów w przezwyciężaniu ich życiowych problemów. Jest adresowana również do młodszych osób, które jeszcze nie znajdują się w tym etapie swojego życia, jednak kiedyś się w nim znajdą. Polityka wobec ludzi starszych skupia się na problemach i potrzebach tej grupy społecznej, które również wciąż się zmieniają i przekształcają. Definicję polityki senioralnej można znaleźć również w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, która określa ją jako „ogół działań organów administracji publicznej oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się”¹⁶.

Głównym celem polityki senioralnej jest poprawa jakości życia osób starszych oraz umożliwienie im godnych warunków życia¹⁷. Zadanie to jest rozłożone na kilka bardziej szczegółowych planów. Należą do nich: usuwanie barier architektonicznych, cyfrowych, zwiększenie dostępności instytucji publicznych, rozbudowa systemu opieki dziennej dla seniorów, zwiększenie dostępu do usług zdrowotnych oraz opiekuńczych, powstanie wszechstronnego systemu wsparcia seniorów, którzy nie są już samodzielni, i ich opiekunów, promowanie i wdrażanie nowoczesnych technologii wspierających osoby starsze i ich stan zdrowia. Długofalowymi celami są natomiast: tworzenie warunków sprzyjających aktywnemu starzeniu się społeczeństwa, zwiększenie świadomości obywateli w kwestii starości i procesu starzenia się, poprawa wizerunku seniora oraz włączenie we wspólną realizację założeń polityki społecznej wobec osób starszych wszystkich instytucji publicznych wraz z partnerami społecznymi.

¹⁴ Krajowy Raport Badawczy. *Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, red. R. Szarfenberg, Warszawa 2011, s. 170.

¹⁵ E. Trafiałek, *Innowacyjna polityka senioralna XXI wieku. Między ageizmem, bezpieczeństwem socjalnym i active ageing*, Toruń 2016, s. 196–198.

¹⁶ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. 2011, nr 171, poz. 1016).

¹⁷ B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Warszawa 2000, s. 41.

System zabezpieczenia społecznego dla seniorów w Polsce od dłuższego czasu był realizowany przez pryzmat ochrony sytuacji materialnej i zapewnienia bytu w ramach systemu świadczeń emerytalnych, ewentualnie rentowych, w mniejszym stopniu w systemie bezpieczeństwa socjalnego w zakresie usług społecznych¹⁸. W wyniku modyfikacji sposobu postrzegania nieuchronnych zmian demograficznych rekomendowane są także zmiany w definiowaniu standardów podstawowych usług na rzecz seniorów. W wielu dokumentach organizacji międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej, wymienia się rozwój usług społecznych jako ważny cel realizowanej polityki społecznej, który powinien stanowić priorytet w działaniach państw przez tworzenie strategii i programów rozwoju usług społecznych i socjalnych. W Polsce obserwujemy wzmożone działania polityki społecznej i pomocy społecznej na rzecz seniorów w środowisku w postaci programów, strategii, rekomendacji, uwzględnienie grupy osób starszych w planowaniu strategicznym (każda strategia rozwiązywania problemów społecznych powinna zawierać odrębną część poświęconą problemom ludzi starych).

Kwestia osób starszych ujęta została między innymi w Strategii rozwoju usług społecznych, polityka społeczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), gdzie uwzględniona zostaje docelowa grupa osób starszych, jako jedna z pięciu grup narażonych na zjawisko wykluczenia społecznego czy marginalizacji¹⁹. Kolejnym dokumentem podejmującym kwestie usług społecznych i ich realizacji na rzecz osób starszych jest Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, gdzie usługi społeczne określone w programie usług społecznych mogą być kierowane do osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców, między innymi osób starszych, wymagających zabezpieczenia i wsparcia.

Wśród działań polityki społecznej mających na celu wsparcie i zwiększanie poczucia bezpieczeństwa seniorów należy wymienić projekt *GROWD: Gospodarstwa opiekuńcze w rozwoju obszarów wiejskich wobec wyzwań demograficznych*, realizowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi we współpracy z Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Oddział w Krakowie, Uniwersytetem Jagiellońskim oraz Uniwersytetem Rolniczym w Krakowie. Projekt ma na celu stworzenie

¹⁸ A. Wojtusiak, *Odkrywanie potencjału populacji osób starszych – w stronę srebrnej gospodarki* [w:] *Instytucjonalne i pozainstytucjonalne formy wsparcia osób starszych*, red. M. Szyszko [i in.], Stalowa Wola–Bratysława, s. 192.

¹⁹ Strategia rozwoju stanowiąca Załącznik do uchwały nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. (M.P. 2022, poz. 767).

modelu, który umożliwi funkcjonowanie w Polsce sieci gospodarstw opiekuńczych dla starszych osób. Model opiera się na założeniu, że jedną z form współczesnej opieki nad starzejącym się społeczeństwem jest prowadzenie gospodarstwa rolnego w formie dziennego pobytu dla seniorów. Gospodarstwo opiekuńcze to jeden z modeli rolnictwa społecznego, w którym oprócz zysków z produkcji rolnej mamy do czynienia z przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu i dyskryminacji osób starszych. Doświadczenia innych krajów wskazują na terapeutyczne zalety pracy seniorów w gospodarstwie rolnym. Jest to znakomita forma zagospodarowania czasu wolnego, pozwalająca na dłuższe zachowanie sprawności psychofizycznej. Są to gospodarstwa domowe, które na bazie posiadanych zasobów oferują wsparcie i pomoc seniorom. Osoba starsza może przez 6 miesięcy lub dłużej spędzać czas w danym gospodarstwie, a gospodarze stanowią dla niej rodzinę zastępczą. Uczestnictwo w codziennych zajęciach czy też pracach związanych z prowadzeniem gospodarstwa ma na celu działania terapeutyczne i pomaga seniorowi powrócić do równowagi oraz odnaleźć swoje miejsce w społeczeństwie. Seniorzy mogą opiekować się zwierzętami lub wykonywać drobne prace w ogrodzie albo ćwiczyć sprawność fizyczną. Poza poprawą stanu zdrowia największą wartością uczestnictwa w takim gospodarstwie opiekuńczym jest kontakt z drugim człowiekiem i nawiązywanie nowych znajomości.

Instytucjonalne formy wsparcia społecznego osób starszych

Polityka społeczna jest interdyscyplinarną dziedziną. W jej obrębie mówić można o pomocy społecznej, która jest instytucją polityki społecznej państwa. Ma ona na celu umożliwienie zarówno osobom, jak i rodzinom pokonanie trudnych sytuacji życiowych, których nie mogą przezwyciężyć, wykorzystując swoje własne możliwości, zasoby i uprawnienia. Ponadto pomoc społeczna ma za zadanie integrować osoby ze środowiskiem²⁰. Prawo polskie nie definiuje pojęcia samodzielności, jednak pojawia się jego odpowiednik określany niezdolnością do samodzielnej egzystencji, która polega na stwierdzeniu naruszenia sprawności organizmu w stopniu, który wymaga długotrwałej lub stałej pomocy i opieki, aby zostały zaspokojone podstawowe potrzeby życiowe²¹.

²⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art. 2, pkt 1 (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593, z późn. zm.).

²¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, art. 113 (Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1118).

Podstawowym dokumentem, na którym opiera się pomoc społeczna jest Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. Artykuł 7 tej ustawy określa powody udzielania pomocy społecznej osobom i rodzinom²². Pomoc społeczna rozumiana jest przez ustawodawcę jako instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie tym sytuacjom poprzez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia wspomnianych osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Pomoc społeczna wspiera swoich klientów w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Tego rodzaju pomoc organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując – na zasadzie partnerstwa – z różnorodnymi organizacjami społecznymi i trzecim sektorem, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi²³.

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje dwa rodzaje świadczeń dla wspieranych osób i rodzin²⁴:

- świadczenia pieniężne (m.in.: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd);
- świadczenia niepieniężne (m.in.: praca socjalna, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczowa, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej).

Starość nie jest *stricte* powodem, który uprawnia do korzystania z tego typu pomocy. Nie istnieje zapis, który gwarantowałby pomoc ze względu na samotność. Jednak osobom starszym często towarzyszą problemy, takie jak ubóstwo, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc, bezdomność czy uzależnienia. Systemowe rozwiązania w zakresie pomocy obejmują następujące formy: pomoc finansową, pomoc rzeczową, pomoc w usługach, zapewnienie mieszkania czy też

²² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej..., art. 7, pkt 1.

²³ *Ibidem*, art. 2, art. 3.

²⁴ *Ibidem*, art. 36.

pomoc instytucjonalną²⁵. Jedną z form pomocy osobom starszym jest instytucjonalna opieka długoterminowa, którą możemy podzielić ze względu na świadczące ją instytucje na pomoc oferowaną przez system pomocy społecznej i pomoc w zakresie systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Pomoc długoterminowa może być świadczona w placówkach stacjonarnych i w domu pacjenta²⁶. Świadczeniem usług na rzecz osób starszych zajmuje się Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) i pomoc społeczna. Podejmowane przez nie działania są finansowane ze środków państwowych. Pomocą w zakresie zdrowia zajmuje się NFZ. Każdy obywatel powinien być zarejestrowany w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) bądź Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), gdzie odprowadza stosowne składki na swoje ubezpieczenie zdrowotne. Bez względu na wysokość odprowadzanej składki każdy obywatel powinien otrzymać dostęp do takich samych świadczeń i w takim samym zakresie. W ramach NFZ obywatelowi przysługuje szereg czynności mających na celu ratowanie, zachowanie i przywracanie zdrowia, a także wszelkie procedury medyczne niezbędne w procesie leczenia. Jednostka ma prawo do pomocy rzeczowej, jaką jest dostęp do sprzętu ortopedycznego i wyrobów medycznych. Pacjentowi przysługują również świadczenia towarzyszące, takie jak transport sanitarny, zakwaterowanie oraz posiłek w instytucji działającej całodobowo bądź w trybie dziennym. Na pomoc długoterminową składa się opieka hospitacyjna i paliatywna. Ich głównym założeniem jest polepszenie się jakości życia pacjenta oraz jego najbliższych, którzy towarzyszą w codziennych czynnościach choremu. Tego rodzaju pomoc świadczona jest stacjonarnie (w hospicjach, na oddziałach medycyny paliatywnej), w domach (hospicja domowe), a także ambulatoryjnie (w poradniach medycyny paliatywnej). NFZ refunduje również pomoc dla osób borykających się z zaburzeniami psychicznymi i uzależnionych oraz ich rodzin. Osoba starsza może również skorzystać w każdej chwili ze szpitalnego oddziału ratunkowego (SOR), który jest czynny całodobowo. Seniorzy mogą na co dzień skorzystać z pomocy zarówno lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, jak i specjalisty. Osoby samotne, które ze względu na wiek, niepełnosprawność lub chorobę wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą skorzystać w ramach systemu pomocy społecznej z usług opiekuńczych i/lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi te również przysługują osobie, która mieszka wraz

²⁵ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008, s. 29–30.

²⁶ E. Kucharska, I. Kamanová, *Senior. Gerontologia i praca socjalna*, Kraków 2015, s. 13.

z rodziną, ale wymaga pomocy w życiu codziennym innych osób, a rodzina nie jest w stanie takiej pomocy zapewnić. Usługi opiekuńcze obejmują opiekę higieniczną, zleconą przez lekarza pielęgnację oraz zapewnienie kontaktów z otoczeniem, np.: spacer, udział w uroczystościach rodzinnych czy społecznych. Zaś specjalistyczne usługi opiekuńcze to usługi dostosowane do potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub dysfunkcji i są one świadczone przez osoby wykwalifikowane, z przygotowaniem zawodowym. Usługi opiekuńcze spełniają istotne funkcje, które mają na celu jak najdłuższe umożliwienie osobie starszej pozostanie we własnym środowisku zamieszkania. Usługi mają różny charakter, poprzez działania tzw. gospodarcze, jak: pranie, sprzątanie, gotowanie, robienie zakupów i pilnowanie spraw urzędowych, aż po działania czysto pielęgnacyjne, jak: mycie, karmienie i dozowanie leków. Usługi są bezpłatne albo odpłatne w części lub całości. Zasady odpłatności ustalają gminy w drodze uchwały²⁷. Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek mogą być również świadczone w ośrodku wsparcia²⁸. Ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu. Może również zapewniać całonocne miejsca okresowego pobytu. Równoległe do tej formy wsparcia tworzone są kluby samopomocy, których celem jest wzajemne wsparcie, a przez to minimalizowanie skutków wykluczenia społecznego.

W Polsce od 2003 r. pojawił się nowy typ instytucji wspierającej osoby niesamodzielne. Są to rodzinne domy pomocy (RDP). W przypadku braku możliwości zapewnienia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania osoby (wymagającej z powodu wieku lub niepełnosprawności pomocy innych osób), może ona skorzystać z usług opiekuńczych i bytowych w formie RDP. Jest to forma wsparcia pomiędzy usługami opiekuńczymi a DPS. RDP stanowi formę usług opiekuńczych i bytowych świadczonych całonocnie przez osobę fizyczną lub organizację pożytku publicznego dla nie mniej niż trzech i nie więcej niż ośmiu zamieszkujących wspólnie osób wymagających wsparcia w tej formie. Zakres usług bytowych obejmuje: miejsce pobytu, wyżywienie, utrzymanie czystości, a usługi opiekuńcze obejmują: udzielanie pomocy w podstawowych czynnościach życiowych, pielęgnację, opiekę higieniczną, pomoc w korzystaniu ze świadczeń zdrowotnych, pomoc w załatwieniu spraw osobistych, kontakty z otoczeniem oraz organizację czasu wolnego. Osobę wymagającą całonocnych usług opiekuńczych i byto-

²⁷ D. Rynkowska, *Rola opiekunów w procesie wsparcia podopiecznych w świetle działalności opiekuńczej PCK*, Rzeszów 2019, s. 97–98.

²⁸ J. Krzyszkowski, *Pomoc społeczna wobec starzenia się społeczeństwa polskiego*, „Przegląd Socjologiczny”, 2013, nr 62, s. 12.

wych kieruje się na pobyt stały lub okresowy do domu rodzinnego na jej wniosek lub za jej zgodą na wniosek opiekuna prawnego, złożony w ośrodku pomocy społecznej właściwym dla jej miejsca zamieszkania. Rodzinne domy pomocy społecznej mogą stanowić alternatywę dla domów pomocy społecznej przeznaczonych dla osób starszych. Jest to korzystniejsze z punktu ekonomicznego, jak też dużej ilości osób oczekujących na miejsce w domu pomocy społecznej, a także znaczne zainteresowanie osób starszych taką formą pomocy²⁹.

Osoby w podeszłym wieku, które nie mogą samodzielnie funkcjonować w życiu codziennym, mogą skorzystać z pomocy społecznej w postaci umieszczenia w domu pomocy społecznej. Prawo to wynika z art. 54 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej i jest to najbardziej zaawansowana forma wsparcia świadczona na rzecz osoby starszej³⁰. Udzielenie wsparcia w postaci umieszczenia w domu pomocy społecznej (DPS) jest tradycyjną formą wspierania osób, które wymagają całodobowej opieki, a taka pomoc nie może być im udzielona przez rodzinę i najbliższe otoczenie. DPS jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej, posiadającą dużą autonomię i niezależność. DPS zapewnia pomoc zgodnie z zasadą subsydiarności oraz partycypacji. Pomoc jest udzielana wówczas, gdy nie ma możliwości zapewnienia pomocy w warunkach domowych, i co do zasady nie zwalnia to rodziny z odpowiedzialności³¹. Obecnie każdy dom pomocy społecznej świadczy usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, a zakres i forma usług są dostosowane do możliwości danej osoby. Za pobyt w domu pomocy społecznej pensjonariusz opłaca 70% swojego dochodu, a pozostałe koszty do pełnego utrzymania pokrywa rodzina zobowiązana do alimentacji. Jeśli jednak rodzina nie ma środków finansowych na pokrycie pełnego kosztu pobytu osoby starszej, to gmina, która skierowała seniora do domu pomocy społecznej, pokrywa jego koszt zakwaterowania.

Domy pomocy społecznej realizują wsparcie w systemie całodobowym. Dzielone są na typy, które różnicuje się ze względu na to, dla jakiej grupy osób są przeznaczone. Wyróżnia się domy dla osób w podeszłym wieku, przewlekłe somatycznie chorych, przewlekłe psychicznie chorych, osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie, dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie, osób niepełnosprawnych fizycznie i osób uzależnionych od alkoholu. Typologia DPS-ów stanowi

²⁹ R. Frąckowiak, *op.cit.*, s. 59–65.

³⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej..., art. 54, pkt 1.

³¹ Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej, art. 8, pkt 2 (Dz.U. 2005, nr 217, poz. 1837).

katalog zamknięty i nie ma możliwości tworzenia innych typów domów pomocy³².

Istnieją również placówki zapewniające całodobową opiekę osobom starszym, niepełnosprawnym lub przewlekle chorym, które prowadzone są w ramach działalności gospodarczej. Podmiotami mogącymi prowadzić placówki są organizacje społeczne, związki wyznaniowe, Kościół katolicki, fundacje, stowarzyszenia, osoby prawne lub osoby fizyczne. Zakres usług świadczonych w tego typu instytucjach jest podobny do oferowanych w DPS, prowadzone są tam także usługi opiekuńcze oraz bytowe.

W zakresie instytucjonalnej opieki nad osobą starszą dochodzi do przenikania się systemu pomocy społecznej oraz opieki zdrowotnej, w ramach której funkcjonują świadczenia ambulatoryjne bądź szpitalne, hospicja, oddziały opieki paliatywnej, zakłady opiekuńczo-lecznicze (ZOL), instytucje opieki długoterminowej oraz świadczenia zdrowotne realizowane w zakładach stacjonarnych lub w warunkach domowych. Jednym z najtrudniejszych obszarów opieki i pomocy nad osobą starszą są działania w obliczu nieuleczalnej postępującej choroby w końcowym okresie życia. Oddziały dla przewlekle chorych tworzone są w szpitalach, zapewniając stałą stacjonarną opiekę osobom, które ze względu na stan zdrowia wymagają hospitalizacji i stałego nadzoru lekarskiego oraz profesjonalnej pielęgnacji i rehabilitacji.

W kategorii zakładów opiekuńczo-leczniczych znajdują się te placówki, które w nazwie mają wyrażenie „Zakład Opiekuńczo-Leczniczy”. Ich głównym celem jest objęcie całodobową opieką osób, które nie wymagają już hospitalizacji, ale ze względu na stan zdrowia oraz trudną sytuację domową (nie mogą przebywać w swoim domu), wymagają całodobowej opieki, pielęgnacji, rehabilitacji i kontynuowania leczenia³³. Zakład opiekuńczo-leczniczy realizuje więc opiekę, pielęgnację, rehabilitację wobec osób starszych, których stan zdrowia uniemożliwia samodzielne funkcjonowanie w środowisku domowym, a wymagają oni profesjonalnej opieki medycznej. ZOL zapewnia środki i materiały medyczne, wyżywienie, pełną diagnostykę medyczną (wszystkie niezbędne badania), opiekę lekarską, rehabilitację, a także terapię zajęciową. Natomiast Zakład Pielęgnacyjno-Opiekuńczy (ZPO) świadczy usługi zdrowotne osobom, które nie wymagają hospitalizacji, a jedynie wymagają usług skierowanych na poprawę stanu zdrowia, usprawnienie i aktywizację w celu samodzielnego funkcjonowania oraz powrotu do domu. Pod-

³² M. Szochner-Siemńska, *Placówki dzienne i całodobowe w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2018, s. 4–6.

³³ *Ibidem*, s. 165–167.

sumowując, osoba starsza, która kierowana jest do zakładu opiekuńczo-leczniczego, nie wymaga konieczności stałego leczenia choroby przewlekłej (hospitalizacji), ale wymaga działań w celu ograniczenia lub eliminacji skutków choroby, dzięki stacjonarnej profesjonalnej pomocy³⁴. Zakres usług w zakładzie opiekuńczo-leczniczym obejmuje: usługi zdrowotne (pielęgnacyjne, rehabilitacyjne, lecznicze, diagnostyczne, dietetyczne, w zakresie terapii zajęciowej i w zakresie promocji zdrowia), edukację zdrowotną, wsparcie psychologiczne, usługi socjalno-opiekuńcze (pomoc w podstawowych czynnościach życiowych, aktywizacja, pomoc w załatwieniu spraw osobistych, pomoc socjalna, organizacja opieki domowej po zakończonym pobycie w zakładzie, terapia pracą) oraz w związku z potrzebami bytowymi, usługi wspomagające (zapewnienie kontaktu z rodziną, realizacja potrzeb religijnych i kulturalnych). Placówki te zapewniają więc wsparcie zdrowotne, pielęgnacyjne i rehabilitacyjne.

Kolejną formą pomocy, w której osoby starsze mogą znaleźć wsparcie, są hospicja. Opieka hospicyjna obejmuje wszystkich chorych będących u kresu życia, a jej celem jest poprawa jakości życia chorego i jego najbliższych³⁵. Opieka hospicyjna wyprzedziła utożsamianą z nią opiekę paliatywną. Leczenie objawowe jest ukierunkowane na uśmierzanie bólu, duszności i innych dokuczliwych objawów, które towarzyszą ostrym i przewlekłym chorobom. Leczenie paliatywne to postępowanie mające na celu złagodzenie i zmodyfikowanie objawów postępującej, nieuleczalnej choroby przewlekłej, która ma niekorzystne rokowania. Opieka paliatywna jest opieką holistyczną obejmującą wszystkie ważne sfery życia chorego: somatyczną, psychiczną, socjalną i duchową.

Poza standardowymi formami pomocy (usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze) na rzecz osób starszych, świadczonymi w warunkach domowych, wiele instytucji wdraża system teleopieki. Są to różnorodne rozwiązania techniczne, których zadaniem jest zapewnienie pomocy i wsparcia osobom starszym w ich miejscu zamieszkania. Nie jest to forma pomocy dla wszystkich seniorów, ale jest ona dedykowana szczególnie dla tych, którzy potrzebują poczucia bezpieczeństwa oraz świadomości, że w razie konieczności otrzymają pomoc z zewnątrz. Dzięki takiemu rozwiązaniu samodzielne funkcjonowanie staje się łatwiejsze, a jego konsekwencją jest ograniczenie w korzystaniu z usług opiekuńczych.

³⁴ A. Chabior, A. Fabiś, J.K. Wawrzyniak, *Starzenie się i starość w perspektywie pracy socjalnej*, Warszawa 2014, s. 37.

³⁵ E. Uchmanowicz, *Opieka hospicyjna w życiu społecznym [w:] Problemy i szanse rozwoju osób starszych w społeczeństwie polskim*, red. M. Wnuk-Olenicz, Toruń 2015, s. 228–238.

Klasyczny system teleopieki jest systemem ostrzegawczo-ratunkowym, opartym na posiadaniu przez osobę przycisku, po uruchomieniu którego aktywowany jest sygnał wezwania pomocy. Jest on bezpośrednio związany z urządzeniem lokalizacyjnym GPS, który monitoruje miejsce pobytu podopiecznego. W ofercie teleopieki znajdują się także bardziej zaawansowane systemy zdalnie dokonujące wszelkich możliwych pomiarów medycznych, tworząc model zachowań podopiecznych. Formą wsparcia i pomocy jest również opieka wytchnieniowa, która polega na tym, że na wskazany okres (może to być kilka godzin lub całodobowo) opiekę nad potrzebującym zleca się wyspecjalizowanemu podmiotowi. Dla opiekunów jest to tzw. urlop od opieki, który daje możliwość odpoczynku czy też wyręcza w sytuacji, gdy ta opieka nie może być sprawowana³⁶.

Alternatywne formy wsparcia osób starszych

Poza tradycyjnymi działaniami związanymi z zabezpieczeniem podstaw bytu i bezpieczeństwa seniorów (ochrona zdrowia, opieka i pielęgnacja, pomoc materialna w postaci usług opiekuńczych) w wielu przestrzeniach lokalnych pojawiają się inicjatywy aktywizujące osoby starsze i przeciwdziałające ekskluzji tej grupy³⁷. Koncepcja aktywnego starzenia zakłada jak najdłuższą społecznie produktywność. Działalność społeczna osób starszych przybiera różne formy, np. uczestnictwo w organizacjach pożytku publicznego, Uniwersytetach Trzeciego Wieku, radach seniorów, klubach seniorów itp.³⁸. Kluby seniora, jak i Uniwersytety Trzeciego Wieku wspomagają budowanie kapitału społecznego. Koncentrują się one na realizacji zadań integracyjnych, kulturalnych i bieżącym wspieraniu seniorów. W sferze aktywności i autokreacji seniorzy wspierani są przez instytucje i organizacje, które w większym lub mniejszym stopniu pozyskują fundusze ze środków państwowych, samorządowych oraz dotacji unijnych. Programy realizowane na rzecz seniorów w dużej mierze oscylują wokół społeczeństwa równości, realizują ideę przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, a także podejmują działania, które opierają się na niezależnej starości oraz aktywnym starzeniu się. Poza tym koncentrują się na stworzeniu wydolnego i nienaruszalnego systemu

³⁶ M. Borski, „Opieka wytchnieniowa” jako ważny instrument wsparcia opiekunów osób z niepełnosprawnościami, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2019, nr 19, s. 153.

³⁷ D. Krzysztofiak, *Oblicza starości w perspektywie lokalnej*, Kraków 2016, s. 70.

³⁸ K. Błaszczuk, D. Rynkowska, *Problemy społeczne i opiekuńcze seniorów i ich rodzin. Studium socjologiczne na przykładzie opinii pracowników socjalnych*, Rzeszów 2016, s. 51–57.

zabezpieczenia społecznego, zapewnieniu osobom starszym środków do utrzymania, organizowaniu mieszkalnictwa z dostosowaną infrastrukturą, zapewnieniu samodzielności, organizacji pielęgnacji i opieki zdrowotnej, a także stworzeniu warunków, które będą sprzyjały integracji seniorów. Jest to realizowane za pomocą projektów edukacyjnych, poprzez partycypację społeczną, samopomoc, stworzenie warunków do integracji wewnątrz i międzypokoleniowej oraz partycypację na rynku pracy³⁹. Zwraca się uwagę na wzmacnianie spójności społecznej, która ma na celu przeciwdziałanie wykluczeniu i marginalizacji osób starszych.

Z rozwojem usług pomocy społecznej, które wspierają i budują poczucie bezpieczeństwa, koresponduje innowacyjna idea projektowania uniwersalnego⁴⁰. Jest ona strategicznym podejściem do planowania i projektowania nie tylko produktów i usług, ale także szeroko rozumianego środowiska, tak aby w bliskiej perspektywie lokalnej było one dostępne i wygodne dla wszystkich kategorii społecznych (m.in. osób starszych i niepełnosprawnych). Koncepcja uniwersalnego projektowania przewiduje, iż podstawowe działania i rozwiązania będą z założenia odpowiadały potrzebom wszystkich użytkowników. Zatem produkty i usługi mają być dostosowane do użytkowników w każdym wieku, z różnymi umiejętnościami, dyspozycjami oraz stopniem sprawności.

Zakończenie

Zapotrzebowanie na usługi społeczne i socjalne w Polsce na rzecz osób starszych będzie coraz większe. Brak poczucia bezpieczeństwa, autentycznych relacji między ludźmi, atrofia rodziny powoduje, że coraz więcej jest między nami osób osamotnionych. Wiele osób starszych ma także nierozbudzone potrzeby społeczne i ograniczone środki finansowe, co skutkuje tym, że nie rozwijają się usługi istniejące na zachodzie Europy.

Należałoby zatem podjąć wyzwanie rozwoju różnorodnych, zindywidualizowanych działań na rzecz osób starszych, na wzór tego, co dzieje się w wielu państwach zachodnich⁴¹. Wsparcie seniorów nie jest nowym zagadnieniem w działaniach prospołecznych skierowanych do tej

³⁹ R.J. Kijak, Z. Szarota, *Starość. Między diagnozą a działaniem*, Warszawa 2013, s. 27.

⁴⁰ A. Klimczuk, *Kapitał społeczny ludzi starych na przykładzie mieszkańców miasta Białystok*, Lublin 2012, s. 41–42.

⁴¹ J. Krzyszkowski, *Osoby starsze [w:] Krajowy Raport Badawczy..., s. 188–189.*

grupy. Jednak ich specyfika i zakres działań jest zależny od uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, z którymi ściśle powiązana jest polityka senioralna.

Procesy demograficzne, jakie aktualnie możemy zaobserwować w Europie, a także w wielu krajach na świecie, prowadzą do wzrostu liczby i odsetka osób starszych w społeczeństwie. Seniorzy stanowią zróżnicowaną grupę społeczną pod względem cech kulturowych, statusu społecznego, problemów zdrowotnych, sytuacji ekonomicznej i społecznej. Starzeją się w różnym tempie, często muszą zmagać się z problemami, które wpływają na ich funkcjonowanie, samodzielność oraz zaradność życiową.

W późniejszym okresie choroby oraz dolegliwości zazwyczaj prowadzą do niepełnosprawności i powodują, że senior staje się zależny od innych osób i instytucji. Zadaniem państwa i współczesnych służb społecznych jest zapewnienie odpowiedniej pomocy i wsparcia na rzecz tej kategorii społeczeństwa. Analizując formalny system świadczeń i pomocy na rzecz osób starszych, m.in. ustawę o pomocy społecznej, można stwierdzić, że system wsparcia społecznego oferuje instrumenty pracy i tym samym możliwości zaspokajania potrzeb ludzi starszych.

Warto podkreślić, że istnieje duża różnorodność podmiotów publicznych i niepublicznych realizujących zadania z zakresu potrzeb socjalnych, opiekuńczych, także w sferze rozwoju osobistego i aktywizacji. Zarówno państwowe instytucje, jak i samorządy lokalne coraz częściej dostrzegają zróżnicowane potrzeby starszych mieszkańców i podejmują działania w zakresie wsparcia seniorów, tym samym gwarantując im poczucie bezpieczeństwa społecznego i socjalnego. W zakresie rozwoju usług społecznych świadczonych w społeczności lokalnej dla osób starszych powinno nastąpić wspieranie rodzin pełniących funkcje opiekuńcze nad seniorami, m.in. przez rozwój opieki wytnieniowej, rozwój dobrej jakości i przystępnych cenowo usług opiekuńczych świadczonych w środowisku zamieszkania lub środowisku lokalnym przez profesjonalnie przygotowany personel opiekuńczy. Umieszczenie osoby w instytucji całodobowej powinno być ostatnim, najmniej pożądanym, ogniwem wsparcia.

Bibliografia

- Błaszczuk K., Rynkowska D., *Problemy społeczne i opiekuńcze seniorów i ich rodzin. Studium socjologiczne na przykładzie opinii pracowników socjalnych*, Rzeszów 2016.
- Borski M., „Opieka wytnieniowa” jako ważny instrument wsparcia opiekunów osób z niepełnosprawnościami, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2019, nr 19.

- Chabior A., Fabiś A., Wawrzyniak J.K., *Starzenie się i starość w perspektywie pracy socjalnej*, Warszawa 2014.
- Czaja J., *Bezpieczeństwo kulturowe Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.
- Frąckowiak R. [i in.], *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kijak R.J., Szarota Z., *Starość. Między diagnozą a działaniem*, Warszawa 2013.
- Klimczuk A., *Kapitał społeczny ludzi starych na przykładzie mieszkańców miasta Białostok*, Lublin 2012.
- Krzyszkowski J., *Pomoc społeczna wobec starzenia się społeczeństwa polskiego*, „Przegląd Socjologiczny”, 2013, nr 62.
- Kucharska E., Kamanová I., *Senior. Gerontologia i praca socjalna*, Kraków 2015.
- Masłow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2006.
- Miszczak E., *Spoleczne aspekty poczucia bezpieczeństwa osób starszych w Polsce* [w:] *Psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa w wymiarze indywidualnym i społecznym*, red. E. Napora, M. Stawiarska-Lietzau, E. Kornacka-Skwara, Częstochowa 2018.
- Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
- Pikuła N., *Etos starości w aspekcie społecznym*, Kraków 2011.
- Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 19 października 2005 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. 2005, nr 217, poz. 1837).
- Rynkowska D., *Rola opiekunów w procesie wsparcia podopiecznych w świetle działalności opiekuńczej PCK*, Rzeszów 2019.
- Stachowiak Z., *Bezpieczeństwo ekonomiczne* [w:] *Ekonomika obrony*, red. W. Stankiewicz, Warszawa 1994.
- Stańczyk J., *Bezpieczeństwo jako jedna z podstawowych potrzeb człowieka i grup społecznych*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, 2011, nr 2.
- Strategia rozwoju stanowiąca Załącznik do uchwały nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. (M.P. 2022, poz. 767).
- Szochner-Siemńska M., *Placówki dzienne i całodobowe w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2018.
- Śladkowski S., *Bezpieczeństwo ekologiczne*, Warszawa 2004.
- Trafiński E., *Innowacyjna polityka senioralna XXI wieku. Między ageizmem, bezpieczeństwem socjalnym i active ageing*, Toruń 2016.
- Uchmanowicz E., *Opieka hospicyjna w życiu społecznym* [w:] *Problemy i szanse rozwoju osób starszych w społeczeństwie polskim*, red. M. Wnuk-Olenicz, Toruń 2015.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1118).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz.U. 2011, nr 171, poz. 1016).
- Wojtusiak A., *Odkrywanie potencjału populacji osób starszych – w stronę srebrnej gospodarki* [w:] *Instytucjonalne i pozainstytucjonalne formy wsparcia osób starszych*, red. M. Szyszko [i in.], Stalowa Wola–Bratysława 2015.
- Wrońska M., *Funkcjonowanie seniorów w przestrzeni medialnej. Między ideą a praktyką*, Rzeszów 2012.
- Zawartka-Czekaj M.I., *Bezpieczeństwo społeczne osób starszych w aspekcie systemu wsparcia społecznego na przykładzie Siemianowic Śląskich*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio J – Paedagogia-Psychologia”, 2016, vol. XXIX.

**Social support for older people in the perspective of the functioning
of the social assistance system**

Abstract

In a period of significant demographic changes manifested by a significant increase in the number of older people, the question about the current face of old age becomes particularly important. Aging is an inevitable, natural process, inextricably linked to the passage of time. This is a difficult period and due to the specific needs of older people, it is necessary for the state and its bodies to create a policy that will ensure decent living conditions for this group of people. It is essential to ensure proper social and economic foundations for the existence of seniors, primarily through activities in the area of social policy (mainly within the framework of social insurance, health care and social assistance). For seniors, a support system is a very important element of proper functioning. It may take formal and informal form. The aim of the article is to analyze and evaluate formal forms of social support for older people in the perspective of the functioning of the social assistance system.

Keywords: old age, senior, social assistance, support, social security

Janusz Józef Węc*

KONTROWERSJE MIĘDZY KOMISJĄ EUROPEJSKĄ A RZĄDAMI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ WOKÓŁ PROJEKTU ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE ZARZĄDZANIA MIGRACJĄ I AZYLEM W LATACH 2020–2024

Streszczenie

Autor artykułu postawił sobie dwa cele badawcze. Pierwszym celem jest rekonstrukcja dynamiki sporu między Komisją Europejską a rządami państw członkowskich o ustanowienie w Unii Europejskiej stałego systemu relokacji migrantów. Spór na ten temat rozpoczął się już w 2015 r., ale w 2019 r. zakończył się niepowodzeniem Komisji Europejskiej, która w czerwcu tegoż roku wycofała projekt rozporządzenia o utworzeniu kryzysowego mechanizmu relokacji i zmieniającego rozporządzenie Dublin III [COM(2015) 450]. Powodem był sprzeciw państw Grupy Wyszehradzkiej, którym nie spodobał się zamysł Niemiec, Francji, Włoch i Grecji w sprawie narzucenia UE stałego mechanizmu relokacji. Dlatego 23 września 2020 r. Komisja zgłosiła nowy wniosek legislacyjny, czyli projekt rozporządzenia o zarządzaniu migracją i azylem, którego analiza polityczno-prawna jest drugim celem artykułu.

Słowa kluczowe: reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej UE, kryzys uchodźczy i humanitarny na Ukrainie; Komisja Europejska; nowy pakt o migracji i azylu

Wstęp

Pierwszym celem badawczym pracy jest rekonstrukcja dynamiki sporu między Komisją Europejską a rządami państw członkowskich o ustanowienie stałego systemu relokacji migrantów w Unii Europejskiej. Drugim celem jest analiza prawna projektu rozporządzenia o zarządzaniu migracją i azylem, ogłoszonego przez Komisję Europejską 23 września 2020 r. Autor formułuje hipotezę badawczą, która opiera się na założe-

* Uniwersytet Jagielloński, e-mail: janusz.wec@uj.edu.pl, ORCID: 0000-0002-6331-4133.

niu, że analizowany projekt nie stwarzał równowagi między mechanizmem solidarnościowym a instrumentami ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W ślad za tym autor stawia dwa pytania badawcze: Jakie były różnice i podobieństwa między analizowanym projektem a wycofanym przez Komisję Europejską wnioskiem ustawodawczym z 2016 r.? Które przepisy analizowanego projektu rozporządzenia były konsekwencją kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie w latach 2022–2024?

Tzw. nowy pakt o migracji i azylu z 23 września 2020 r.

Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej w latach 2015–2020 nie powiodła się, ponieważ sposób jej przeprowadzenia za pomocą nowych aktów prawnych zaproponowanych przez Komisję Europejską wzbudził liczne kontrowersje wśród rządów państwach członkowskich¹. Zasadniczy spór dotyczył projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 9 września 2015 r. w sprawie ustanowienia stałego mechanizmu relokacji w Unii Europejskiej jako metody na przewyciężenie kryzysu migracyjnego w latach 2015–2016 oraz na sprostanie nowym wyzwaniom migracyjnym w przyszłości². Projekt ten został zablokowany przez państwa Grupy Wyszehradzkiej (V4), co spowodowało, że Komisja Europejska musiała go wycofać. Państwom V4 nie spodobał się bowiem zamysł Niemiec, Francji, Włoch i Grecji w sprawie narzucenia UE stałego mechanizmu relokacji. W walce z kryzysem migracyjnym z lat 2015–2016 sprawdziły się natomiast tymczasowe mechanizmy relokacji UE, obowiązujące w latach 2015–2017, oraz unijno-turecki mechanizm 1 : 1

¹ Szerzej na ten temat por. J.J.Węc, *Fiasko reformy polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w latach 2015–2020. Analiza krytyczna*, „Politeja”, 2023, nr 6; M. Duszczyk, K. Podgórska, D. Pszczółkowska, *From mandatory to voluntary. Impact of V4 on the EU relocation scheme*, “European Politics and Society”, 2020, Issue 4, s. 470–487.

² Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 23 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Bruksela, 9 września 2015 r. COM(2015) 450 final, s. 1–24.

ustanowiony w 2016 r.³ Bilans prac legislacyjnych nad wnioskami ustawodawczymi Komisji Europejskiej z lat 2015–2016 i 2018 r. był zasadniczo negatywny. Na łączną liczbę czternastu projektów aktów prawnych Komisji trzy zostały uchwalone w latach 2015–2016 przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, przy czym przepisy dwóch z nich obowiązywały jedynie tymczasowo, tzn. odpowiednio do 16 oraz 26 września 2017 r.; trzy wnioski Komisja sama wycofała, zaś nad siedmioma projektami prace legislacyjne przedłużały się w nieskończoność i nie zostały zakończone do 2020 r. Ponadto jeden wniosek został przyjęty przez samą Komisję Europejską w granicach jej kompetencji do samodzielnego stanowienia prawa.

W związku z tym 23 września 2020 r. Komisja Europejska ogłosiła tzw. nowy pakt o migracji i azylu. W jego skład weszły trzy nowe akty prawne, dwa zmienione wnioski ustawodawcze z 2016 r. oraz pięć projektów z lat 2016 i 2018, co do których osiągnięto już wcześniej polityczny kompromis na szczepku Rady i Parlamentu⁴. Nowe wnioski ustawodawcze objęły trzy projekty rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Pierwszy wniosek zakładał ustanowienie stałego systemu zarządzania azylem i migracją oraz uchylenie rozporządzenia Dublin III⁵. Drugi przewidywał wprowadzenie kontroli przesiewowej dla obywateli państw trzecich i bezpaństwowców na granicach zewnętrznych Unii oraz zmianę rozporządzeń (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817⁶. Trzeci wniosek określał zasady reagowania na sytuacje kryzysowe oraz przypadki spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu⁷. Dwoma wnioskami ustawodawczymi, które Komisja Europejska zmieniła 23 września

³ Szerzej na ten temat por. J.J.Węc, *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015–2016)*, „Przegląd Zachodni”, 2017, nr 2, s. 14–28.

⁴ Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, Bruksela, 23 września 2020 r. COM(2020) 609 final, s. 2.

⁵ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 610 final, s. 1–125.

⁶ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzające kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 612 final, s. 1–59.

⁷ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 613 final, s. 1–37.

2020 r., były: projekt rozporządzenia z 4 maja 2016 r. w sprawie systemu Eurodac oraz projekt rozporządzenia proceduralnego z 13 lipca tegoż roku. Pierwszy wniosek zawierał przepisy reformujące i wzmacniające system Eurodac i był przeznaczony m.in. do porównywania danych biometrycznych obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców nielegalnie przebywających na terytorium UE⁸.

Celem drugiego projektu było ustanowienie wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii, uchylenie dotychczasowej dyrektywy proceduralnej oraz scalenie w jednym akcie prawnym procedur: azylowej i powrotowej⁹. Natomiast pięcioma projektami aktów prawnych, w sprawie których osiągnięto już wcześniej porozumienie polityczne na szczepku Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, były: projekt rozporządzenia z 4 maja 2016 r. o utworzeniu Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu¹⁰; projekt rozporządzenia z 13 lipca 2016 r. w sprawie ustanowienia stałych regulacji prawnych dotyczących dobrowolnych przesiedleń (tzw. unijnych ram przesiedleń) obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców wymagających ochrony międzynarodowej¹¹, projekt rozporządzenia kwalifikacyjnego z 13 lipca tegoż roku¹², projekt dyrektywy recepcyjnej z tego samego dnia oraz projekt

⁸ Komisja Europejska. Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) w sprawie zarządzania azylem i migracją i rozporządzenia (UE) w sprawie przesiedleń na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 614 final, s. 1–69.

⁹ Komisja Europejska. Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 611 final, s. 1–38.

¹⁰ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, Bruksela, 4 maja 2016 r., COM(2016) 271 final, s. 1–75.

¹¹ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijne ramy przesiedleń i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 468 final, s. 1–36.

¹² Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony i zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listo-

dyrektywy powrotowej z 12 września 2018 r.¹³ Jak wspomniano wyżej, przedmiotem niniejszego artykułu będzie jednak tylko analiza polityczno-prawna projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 września 2020 r. w sprawie zarządzania azylem i migracją jako najbardziej kontrowersyjnego projektu z całego pakietu dziesięciu wniosków ustawodawczych Komisji Europejskiej.

Projekt rozporządzenia w sprawie zarządzania migracją i azylem

Projekt analizowanego rozporządzenia wzbudził największe kontrowersje pomiędzy Komisją Europejską a rządami państw członkowskich, ponieważ stanowił kluczowy element tzw. nowego paktu o migracji i azylu. Określał on bowiem wspólne ramowe przepisy zarządzania azylem i migracją w Unii, ustanawiał tzw. stały mechanizm solidarnościowy, a także wprowadzał nowe kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 1 rozporządzenia). W ramach mechanizmu solidarnościowego wszystkie państwa członkowskie UE byłyby zobowiązane do wnoszenia solidarnościowego wkładu finansowego na podstawie następujących kryteriów: liczby ludności (50% współczynnika ważenia) oraz wielkości swojego PKB (50% współczynnika ważenia) (art. 54 rozporządzenia). Projekt zakładał zatem ustanowienie stałego systemu relokacji oraz uchylenie i zastąpienie rozporządzenia Dublin III¹⁴.

Należy stwierdzić, że analizowany projekt był w wielu aspektach podobny do wycofanego 21 czerwca 2019 r. przez Komisję Europejską wniosku ustawodawczego z 9 września 2015 r. w sprawie ustanowienia stałego mechanizmu relokacji. Również podstawowa zasada funkcjonowania Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA) miałyby

pada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długo-terminowymi, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 466 final, s. 1–57.

¹³ Komisja Europejska. Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 465 final, s. 1–86. Komisja Europejska. Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (wersja przekształcona), Bruksela, 12 września 2018 r., COM(2018) 634 final, s. 1–44.

¹⁴ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją..., s. 45–50.

pozostać bez zmian. Obowiązywałby bowiem nadal co do zasady wymóg ubiegania się o azyl w pierwszym państwie członkowskim Unii Europejskiej, do którego przedostałby się dany imigrant, chyba że miałby on rodzinę w innym państwie członkowskim. Jednak inaczej niż dotąd w przypadku, gdy dane państwo członkowskie byłoby przeciążone, podział odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosków rozkładałby się na wszystkie państwa Unii Europejskiej. Głównie dlatego wzbudził on duże kontrowersje pomiędzy Komisją Europejską a częścią państw członkowskich UE. 18 grudnia 2020 r. rządy sześciu państw: Polski, Czechy, Słowacji, Węgier, Estonii i Słowenii we wspólnym *non-paper*, przekazanym ustępującej prezydencji niemieckiej oraz rozpoczynającej kadencję prezydencji portugalskiej, zawarły ostrą krytykę tegoż projektu¹⁵. Według sygnatariuszy *non-paper* proponowany w projekcie rozporządzenia w sprawie zarządzania migracją i azylem „klucz podziału uwzględniający wyłącznie prosty algorytm oparty na liczbie ludności i PKB jest nie do przyjęcia”. Sposób oceny „sprawiedliwego udziału” w mechanizmie solidarności „powinien odzwierciedlać faktyczne wysiłki państw członkowskich w zakresie zarządzania azylem, migracją i granicami, ich skuteczność w powrotach, działania w wymiarze zewnętrznym, ich ogólną zdolność i ewentualną presję migracyjną na ich terytorium”. Sygnatariusze wyrazili przy tym przekonanie, że w normalnych okolicznościach, gdyby „zobowiązania państw członkowskich w zakresie ochrony granic zewnętrznych” oraz wewnętrznych regulacji zostały spełnione, wówczas „potrzeba uruchomienia mechanizmu solidarności” byłaby „niewielka lub żadna”. Jeżeli jednak nadal byłoby to konieczne, to „Rada powinna podjąć decyzję o uruchomieniu mechanizmu solidarności i sposobie sprawiedliwego podziału obciążeń”. Wszelako relokacja lub inne formy przyjmowania migrantów „muszą mieć charakter dobrowolny”. Państwa członkowskie „nie mogą być zmuszane do wdrażania żadnych konkretnych instrumentów, co mogłoby zostać uznane za naruszenie ich suwerenności”¹⁶.

Negatywne stanowisko aż sześciu państw członkowskich wobec analizowanego projektu nie przeszkodziło w kontynuowaniu prac legislacyjnych. Podczas sprawowania prezydencji w UE przez Słowenię w drugiej połowie 2021 r. odbyło się trzecie czytanie techniczne w Grupie Roboczej Rady ds. Azylu. 10 czerwca 2022 r. podczas posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych grupa

¹⁵ *New Pact on Migration and Asylum. Joint Position of Poland, Hungary, Slovakia, Czech Republic, Estonia, and Slovenia, New Pact*, http://new_pact_on_migration.pdf, s. 1–3 (20.12.2023).

¹⁶ *Ibidem*.

21 państw członkowskich, a więc bez wspomnianych wyżej sześciu krajów z Polską na czele, przyjęła z inicjatywy prezydencji francuskiej deklarację w sprawie solidarności, przewidującą mechanizm dobrowolnego wkładu solidarnościowego w postaci relokacji lub innych rodzajów wkładów, zwłaszcza finansowych¹⁷. 16 września 2022 r. prezydencja czeska zaproponowała nową koncepcję reformy systemu azylowego UE. W okresie urzędowania prezydencji szwedzkiej w pierwszej połowie 2023 r. kontynuowano prace nad zmodyfikowanym tekstem ustawodawczym. Był on omawiany na forum Grupy Roboczej Rady ds. Azylu w dniach 18–19 stycznia, 10 lutego oraz 28 lutego do 1 marca 2023 r. W ślad za tym Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w czasie posiedzenia w dniach 8–9 czerwca 2023 r. wypracowała tzw. podejście ogólne (*general approach*) w sprawie projektu rozporządzenia, czyli wstępne porozumienie na temat jego kluczowych przepisów, mające stanowić podstawę do późniejszych negocjacji Rady z Parlamentem. Zostało ono jednak przyjęte przy sprzeciwie Polski i Węgier oraz głosach wstrzymujących się: Bułgarii, Malty, Litwy i Słowacji¹⁸.

Z drugiej strony jednak, tzw. podejście ogólne Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 9 czerwca 2023 r. wyjaśniało wiele kwestii, które wzbudzały dotąd wątpliwości rządów państw członkowskich UE. I tak, strony uzgodniły, że przepisy dotyczące bezpośrednich wkładów finansowych państw nieprzyjmujących migrantów „nie są częścią podejścia ogólnego i zostaną zmienione na późniejszym etapie” negocjacji¹⁹. Ponadto art. 7a oraz art. 44c ust. 1 zmodyfikowanego pro-

¹⁷ Deklarację podpisały również trzy państwa stowarzyszone, czyli Norwegia, Islandia i Liechtenstein. Por. *Posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Komunikat prasowy*, Bruksela, 9–10 czerwca 2022 r., Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu>, s. 1–2 (20.12.2023).

¹⁸ Council of the European Union. Terminology to be used in Council and COREPER agendas for legislative items under the Ordinary Legislative Procedure (OLP), Brussels, 13 January 2012, 5084/12, s. 1–2.

¹⁹ Procedura 2020/0279 (COD), Rada Unii Europejskiej. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady (WE) 2003/109 i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji] – Podejście ogólne, Bruksela, 13 czerwca 2023 r., 10443/23, s. 1. Mimo to zmodyfikowany projekt rozporządzenia wzbudził ostry sprzeciw polskiego rządu. 15 czerwca 2023 r. z inicjatywy PiS Sejm RP przyjął uchwałę krytycznie oceniającą mechanizm solidarnościowy i zobowiązał rząd do stanowczego sprzeciwu wobec podobnych praktyk Unii Europejskiej. W tym samym dniu prezes PiS Jarosław Kaczyński zapowiedział nawet przeprowadzenie referendum w sprawie relokacji migrantów w Unii Europejskiej. Por. A. Lewicka, *Kaczyński o kwestii relokacji migrantów w UE. Zapowiada referendum*, Dziennik.pl, <https://dziennik.pl>, s. 1, 15.06.2023 (20.12.2023).

jektu rozporządzenia zawierały przepisy, iż państwa członkowskie UE, które znalazłyby się pod presją migracyjną lub byłyby nią zagrożone, nie musiałyby uiszczać żadnych „solidarnościowych wkładów finansowych”²⁰, co odnosiło się m.in. do Polski i stwarzało realną możliwość zwolnienia z wkładu solidarnościowego z powodu przyjęcia w latach 2022–2023 (stan na 3 kwietnia 2023 r.) aż 1 581 148 uchodźców wojennych z Ukrainy, czyli najwięcej w całej Unii Europejskiej²¹. Z kolei z art. 7b tzw. podejścia ogólnego Rady wynikało, że Komisja Europejska, dokonując „oceny ogólnej sytuacji w zakresie migracji lub tego, czy dane państwo członkowskie znajduje się pod presją migracyjną, jest zagrożone wystąpieniem presji migracyjnej lub stoi w obliczu znaczącej sytuacji migracyjnej”, będzie musiała uwzględniać m.in. „liczbę obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy korzystają z tymczasowej ochrony zgodnie z dyrektywą 2001/55/WE”. Odnosiło się to do wszystkich państw członkowskich UE, w tym Polski, w których ukraińscy uchodźcy wojenni zarejestrowali się w tzw. mechanizmie tymczasowej ochrony²². Państwa członkowskie, które uważałyby, że znajdują się „pod presją migracyjną”, mogłyby „powiadomić Komisję i Radę o potrzebie bycia uznanym za państwo znajdujące się pod presją migracyjną” (art. 44d ust. 1)²³.

²⁰ Procedura 2020/0279 (COD) Rada Unii Europejskiej..., s. 46–47, 114.

²¹ Dane te obejmują tylko tych Ukraińców, którzy zarejestrowali się w mechanizmie tymczasowej ochrony dla uchodźców. Według stanu na 3 kwietnia 2023 r. z tymczasowej ochrony w UE skorzystało aż 5 027 182 uchodźców z Ukrainy, rejestrując się w mechanizmie tymczasowej ochrony, w tym najwięcej w Polsce (1 581 148), Niemczech (922 657) i Czechach (504 107), przy czym do grudnia 2023 r. terytorium Polski opuściło ok. 500 tys. ukraińskich uchodźców wojennych, udając się głównie do Niemiec i Norwegii. Por. J.J. Węc, *Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie w latach 2022–2023. Dynamika – instrumenty prawne i instytucjonalne – środki pomocowe*, „Przegląd Zachodni”, 2023, nr 1–2, s. 15–16; *idem*, *Instrumenty prawne, instytucjonalne i pomocowe Unii Europejskiej oraz UNHCR w walce z kryzysem uchodźczym i humanitarnym na Ukrainie w latach 2022–2023*, „Studia Polityczne”, 2024, nr 1.

²² Mechanizm ten opiera się wprawdzie na dyrektywie nr 2001/55/WE, ale decyzję wykonawczą do tej dyrektywy Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych uchwaliła dopiero 4 marca 2022 r., czyli po agresji Rosji na Ukrainę, por. J.J. Węc, *Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie...*, s. 14; M. Duszczyk, *Pomiędzy dwoma kryzysami migracyjnymi: Czego się nauczyliśmy, a co może nas czekać w przyszłości. Raport*, Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 11.11.2022 (20.12.2023); M. Lis, *GUS podał szacowaną liczbę cudzoziemców w Polsce. Przekroczyła dwa miliony*, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl> (20.12.2023); M. Duszczyk, P. Kaczmarczyk, *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość*, „Centre of Migration Research”, 2022, No. 4, s. 1–14.

²³ Procedura 2020/0279 (COD) Rada Unii Europejskiej..., s. 115.

Tzw. podejście ogólne Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych wprowadzało również pojęcie tzw. puli solidarnościowej, która miałaby się składać z trzech alternatywnych elementów składowych. Oznaczało to, że każde państwo członkowskie UE miałoby trzy możliwości do wyboru: albo zgodziłoby się na relokację, albo wpłaciłoby alternatywny wkład finansowy na rzecz państwa przyjmującego migrantów (państwa beneficjenta), albo zdecydowałoby się na alternatywne środki solidarnościowe w postaci tzw. wsparcia operacyjnego, przy czym decyzja o formie wsparcia należałaby do państwa beneficjenta, które mogłoby zwrócić się o nie także do każdego innego kraju członkowskiego UE. Wsparcie operacyjne nie było zatem traktowane na równi z pozostałymi elementami tzw. puli solidarnościowej²⁴.

Minimalną liczbę relokowanych migrantów w skali roku dla całej Unii Europejskiej określono na poziomie 30 tys. osób, zaś minimalny alternatywny wkład solidarnościowy winien wynosić 600 mln euro (art. 7c rozporządzenia)²⁵. Rozporządzenie miało obowiązywać w 25 państwach członkowskich Unii Europejskiej, ponieważ w przypadku Danii i Irlandii ich „uczestnictwo” zależałoby „od wykonywania” przez nie „praw określonych w odpowiednich protokołach i innych instrumentach”²⁶. Ponadto tzw. podejście ogólne Rady potwierdzało przepisy zawarte we wniosku ustawodawczym Komisji z 23 września 2020 r., zgodnie z którymi również Unia Europejska wносиłaby swój wkład do mechanizmu solidarnościowego na rzecz państw godzących się na relokację. Pochodziłby on ze środków Funduszu Azylu i Migracji i wynosiłby m.in.: 10 tys. euro rekompensaty za każdego relokowanego migranta; dodatkowe 10 tys. euro na każdą osobę przybyłą w późniejszym terminie do UE w ramach łączenia rodzin, a także 12 tys. euro za każdego relokowanego małoletniego migranta bez opieki. Z kolei państwo beneficjent otrzymywałoby rekompensatę w wysokości 500 euro na pokrycie kosztów przekazania migranta w ramach relokacji (art. 72 ust. 1–2 rozporządzenia)²⁷.

Jeśli chodzi o minimalną liczbę migrantów, którzy na podstawie projektu rozporządzenia o zarządzaniu migracją i azylem, mogliby być rokrocznie relokowani do Polski, jak i minimalny alternatywny wkład solidarnościowy, to możemy te dane obliczyć w następujący sposób, bazując na danych Eurostatu z 31 grudnia 2022 r. Ponieważ procentowy udział Polski w ogólnej liczbie ludności UE-25 w tym dniu wynosił

²⁴ *Ibidem*, s. 53–54.

²⁵ *Ibidem*, s. 53.

²⁶ *Ibidem*, s. 149.

²⁷ *Ibidem*, s. 144–145.

8,62%²⁸, oznacza to, że na Polskę przypadłoby 2 586 osób rocznie spośród łącznej liczby 30 tys. migrantów relokowanych do Unii²⁹. Natomiast roczny wkład solidarnościowy Polski równałby się sumie 50% tzw. czynnika ludności oraz 50% tzw. czynnika rocznego PKB Polski, przy czym czynnik ludności to liczba ludności Polski podzielona przez liczbę ludności 25 państw członkowskich UE, zaś czynnik PKB to wartość PKB Polski podzielona przez PKB 25 krajów UE³⁰. Wkład solidarnościowy Polski jako alternatywa wobec zgody na relokację migrantów wynosiłby zatem 39,054 mln euro. Dane te wynikają z następującego wyliczenia: 50% z procentowego udziału Polski w liczbie ludności UE-25 daje czynnik ludności wynoszący 0,04310. Natomiast PKB Polski podzielone przez PKB UE-25 daje czynnik PKB 0,04399, przy czym 50% z tego czynnika stanowi 0,02199. Suma obu czynników wynosi 0,06509, co po pomnożeniu przez 600 mln euro daje kwotę 39,054 mln euro (art. 44k rozporządzenia)³¹. Oznacza to, że wkład solidarnościowy na każdego migranta przypadającego na Polskę wynosiłby 15 102 euro.

23 czerwca 2023 r. podczas posiedzenia COREPER II uzgodnione zostały przepisy dotyczące bezpośrednich wkładów finansowych państw nieprzyjmujących migrantów. O ile postanowienia zawarte w tzw. podejściu ogólnym Rady z 9 czerwca 2023 r. przewidywały, że alternatywny wkład solidarnościowy państw wstrzymujących się od przyjęcia migrantów będzie przez nie bezpośrednio transferowany do budżetów państw beneficjentów (art. 44 i ust. 1–2 rozporządzenia)³², o tyle poprawki wniesione przez COREPER II stanowiły, iż winien on być przekazywany najpierw do budżetu ogólnego UE, a następnie za pośrednictwem Komisji Europejskiej na rzecz państw beneficjentów³³.

²⁸ Eurostat. *Data Browser. Population on 1 January 2023*, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu>, s. 1–2 (20.12.2023).

²⁹ Dane te wynikają z następującego wyliczenia: 37,554 mln ludności Polski podzielone przez 435,802 mln ludności UE-25 daje 8,62%. 30 000 migrantów pomnożone przez 8,62% daje 2 586 osób.

³⁰ W obliczeniach tych nie uwzględniam na razie Danii i Irlandii ze względu na wspomniany wyżej ich status w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE.

³¹ Eurostat. *Data Browser. Population...*, s. 53–54, 128, 149. W obliczeniach tych opieram się na następujących danych Eurostatu z 1 stycznia 2023 r.: PKB UE-25 – 14,931 616 bln euro; PKB Polski – 656,905 mld euro. Por. Eurostat. *Data Browser. GDP and main components (output, expenditure and income)*, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu>, s. 1–2 (20.12.2023).

³² *Ibidem*, s. 127.

³³ Procedura 2020/0279 (COD), Rada Unii Europejskiej. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady (WE) 2003/109 i proponowane

20 grudnia 2023 r. Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski osiągnęły wstępne porozumienie polityczne w sprawie projektu rozporządzenia o zarządzaniu migracją i azylem, podobnie jak w kwestii czterech innych projektów aktów prawnych, takich jak: wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawiającego kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych UE; projekt rozporządzenia dotyczącego reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu; zmieniony wniosek w sprawie rozporządzenia o Eurodac, a także znowelizowany projekt rozporządzenia proceduralnego ustanawiający wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii³⁴.

8 lutego 2024 r. na forum COREPER II uzgodniono ostateczny kompromis w sprawie projektu rozporządzenia o zarządzaniu migracją i azylem. 10 kwietnia tegoż roku uchwalił go w pierwszym czytaniu Parlament Europejski, zaś 14 maja 2024 r. zaakceptowała Rada Unii Europejskiej większością dziewiętnastu głosów przeciw trzem głosom: Polski, Słowacji i Węgier, oraz przy trzech głosach wstrzymujących się: Czech, Austrii i Malty³⁵. Jeżeli wziąć pod uwagę, że w tym samym czasie uchwalono pozostałych dziewięć projektów aktów prawnych, składających się na cały pakiet legislacyjny, to można sformułować opinię, że po niemal dziewięciu latach negocjacji, licząc od 2015 r., udało się osiągnąć bardzo istotny przełom w procesie reformy polityki imigracyjnej,

rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji] – Podejście ogólne, Bruksela, 23 czerwca 2023 r., 10443/1/23, s. 1–2, 127–128.

³⁴ Kilka lat wcześniej na szczelbu Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego zawarto również wstępne porozumienia polityczne odnośnie do pozostałych czterech wniosków legislacyjnych Komisji Europejskiej: projektu rozporządzenia z 13 lipca 2016 r. o ustanowieniu stałych regulacji prawnych dotyczących dobrowolnych przesiedleń (tzw. unijnych ram przesiedleń) obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców wymagających ochrony międzynarodowej; projektu rozporządzenia kwalifikacyjnego z 13 lipca tegoż roku; projektu dyrektywy recepcyjnej z tego samego dnia oraz projektu dyrektywy powrotowej z 12 września 2018 r. Por. *Przełom w pracach Rady i Parlamentu Europejskiego nad reformą systemu azylowego i migracyjnego UE, 20 grudnia 2023 r.*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu>, s. 1–3 (21.12.2023).

³⁵ Procedure 2020/0279 (COD), Council of the European Union. Voting result Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013 Adoption of the Legislative Act 4023rd meeting of the Council of the European Union (Economic and Financial Affairs), Brussels, 14 May 2024, 9978/24, s. 1–2. Por. Procedura 2020/0279 (COD): Rada Unii Europejskiej. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją, zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 604/2013 (pierwsze czytanie). Przyjęcie aktu ustawodawczego. Oświadczenia, Bruksela, 3 maja 2024 r., 9030/24 ADD 1, s. 1–5.

kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej Unii Europejskiej. Z drugiej strony jednak ocena całego pakietu, w szczególności analizowanego rozporządzenia, wypada ambiwalentnie z trzech następujących powodów: po pierwsze, analizowane rozporządzenie stwarza stały mechanizm relokacji, co może w przyszłości zachęcać migrantów zarobkowych do masowego napływu do Unii Europejskiej. Po drugie, ten nowy akt prawa pochodnego nie zapewnia właściwej równowagi między mechanizmem solidarnościowym a instrumentami ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Po trzecie, ani prezentowane rozporządzenie, ani cały pakiet legislacyjny nie uwzględniają w wystarczającym stopniu specyficznej sytuacji państw członkowskich graniczących z Białorusią i Rosją, znajdujących się pod stałą i znaczną presją spowodowaną otwieraniem przez te państwa sztucznych szlaków migracyjnych.

Zakończenie

Analiza dostępnych materiałów źródłowych potwierdziła hipotezę badawczą postawioną w tej pracy. Projekt rozporządzenia Komisji Europejskiej w sprawie zarządzania migracją i azylem z 23 września 2020 r. nie stwarzał równowagi między mechanizmem solidarnościowym a instrumentami ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i w tym sensie niewiele różnił się on od wniosku ustawodawczego z 9 września 2015 r. Odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze, należy stwierdzić, że nowymi elementami w procesie reformy polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej UE były przede wszystkim: (1) propozycja ustanowienia stałego mechanizmu solidarnościowego państw członkowskich w polityce azylowej, doprecyzowanie procedury rejestracji migrantów oraz ustanowienie dwóch nowych procedur: relokacji migrantów i sponsorowania ich powrotów; (2) projekt wprowadzenia tymczasowych środków nadzwyczajnych w tej dziedzinie na wypadek sytuacji kryzysowych i działania siły wyższej, a także (3) inicjatywa ustanowienia obowiązkowej przedwjazdowej kontroli przesiewowej tożsamości, stanu zdrowia i ewentualnego zagrożenia dla bezpieczeństwa oraz obligatoryjnego pobierania już na tym etapie odcisków palców i rejestracji w bazie danych Eurodac. Z kolei zasadnicze podobieństwo między obu projektami polegało na tym, że obydwa projekty aktów prawnych stwarzały mechanizm relokacji, który winien funkcjonować nie tylko w czasie kryzysu migracyjnego, ale na stałe, co mogłoby za-

chęć nie tylko uchodźców, ale także migrantów zarobkowych do masowego napływu do Unii Europejskiej. Konsekwencją kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie – i to jest odpowiedź na drugie pytanie badawcze – były przepisy projektu rozporządzenia w sprawie zarządzania migracją i azylem, które zwalniały wszystkie państwa członkowskie UE, znajdujące się pod presją migracyjną lub będące nią zagrożone, z obowiązku wyrażania zgody na relokację nowych migrantów lub uiszczania alternatywnego wkładu solidarnościowego. Dotyczyło to m.in. Polski, która przyjęła najwięcej ukraińskich uchodźców wojennych.

Bibliografia

- Council of the European Union. Terminology to be used in Council and COREPER agendas for legislative items under the Ordinary Legislative Procedure (OLP), Brussels, 13 January 2012, 5084/12.
- Duszczyk M., *Pomiędzy dwoma kryzysami migracyjnymi: Czego się nauczyliśmy, a co może nas czekać w przyszłości*. Raport, Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 11.11.2022 (20.12.2023).
- Duszczyk M., Kaczmarczyk P., *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość*, „Centre of Migration Research”, 2022, No. 4.
- Duszczyk M., Podgórska K., Pszczołkowska D., *From mandatory to voluntary. Impact of V4 on the EU relocation scheme*, „European Politics and Society”, 2020, Issue 4.
- Eurostat. Data Browser. GDP and main components (output, expenditure and income), Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu>, s. 1–2 (20.12.2023).
- Eurostat. Data Browser. Population on 1 January 2023, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu>, s. 1–2 (20.12.2023).
- Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, Bruksela, 23 września 2020 r. COM(2020) 609 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 465 final, s. 1–86. Komisja Europejska. Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (wersja przekształcona), Bruksela, 12 września 2018 r., COM(2018) 634 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 23 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Bruksela, 9 września 2015 r. COM(2015) 450 final.

- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 610 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzające kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 612 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 613 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, Bruksela, 4 maja 2016 r., COM (2016) 271 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijne ramy przesiedleń i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 468 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony i zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 466 final.
- Komisja Europejska. Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) w sprawie zarządzania azylem i migracją i rozporządzenia (UE) w sprawie przesiedleń na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 614 final.
- Komisja Europejska. Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 611 final.
- Lewicka A., *Kaczyński o kwestii relokacji migrantów w UE. Zapowiada referendum*, Dziennik.pl, <https://dziennik.pl>, 15.06.2023 (20.12.2023).
- Lis M., *GUS podał szacowaną liczbę cudzoziemców w Polsce. Przekroczyła dwa miliony*, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl> (20.12.2023).
- New Pact on Migration and Asylum. Joint Position of Poland, Hungary, Slovakia, Czech Republic, Estonia, and Slovenia*, New Pact, http://new_pact_on_migration.pdf, s. 1–3 (20.12.2023).
- Posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Komunikat prasowy*, Bruksela, 9–10 czerwca 2022 r., Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu>, s. 1–2 (20.12.2023).

- Procedura 2020/0279 (COD), Rada Unii Europejskiej. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady (WE) 2003/109 i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji] – Podejście ogólne, Bruksela, 13 czerwca 2023 r., 10443/23.
- Procedura 2020/0279 (COD): Rada Unii Europejskiej. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady (WE) 2003/109 i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji] – Podejście ogólne, Bruksela, 23 czerwca 2023 r., 10443/1/23.
- Procedura 2020/0279 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/>: Rada Unii Europejskiej. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją, zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 604/2013 (pierwsze czytanie). Przyjęcie aktu ustawodawczego. Oświadczenia, Bruksela, 3 maja 2024 r., 9030/24 ADD 1.
- Procedure 2020/0279 (COD): Council of the European Union. Voting result Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013 Adoption of the Legislative Act 4023rd meeting of the Council of the European Union (Economic and Financial Affairs), Brussels, 14 May 2024, 9978/24.
- Węc J.J., *Fiasko reformy polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w latach 2015–2020. Analiza krytyczna*, „Politeja”, 2023, nr 6.
- Węc J.J., *Instrumenty prawne, instytucjonalne i pomocowe Unii Europejskiej oraz UN-HCR w walce z kryzysem uchodźczym i humanitarnym na Ukrainie w latach 2022–2023*, „Studia Polityczne”, 2023, nr 3.
- Węc J.J., *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015–2016)*, „Przegląd Zachodni”, 2017, nr 2.
- Węc J.J., *Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie w latach 2022–2023. Dynamika – instrumenty prawne i instytucjonalne – środki pomocowe*, „Przegląd Zachodni”, 2023, nr 1–2.

**Controversy between the European Commission and the governments
of the Member States of the European Union on the draft regulation on migration
and asylum management in the years 2020–2023**

Abstract

The author of this article has set himself two research objectives. The first objective is to reconstruct the dynamics of the dispute between the European Commission and the governments of the Member States over the establishment of a permanent relocation programme for migrants in the European Union. The dispute on this issue began back in 2015, but ended in 2019 with the failure of the European Commission to withdraw the draft regulation establishing a crisis relocation mechanism and amending the Dublin III Regulation in June of the same year [COM(2015) 450]. The reason for this was the oppo-

sition of the Visegrad countries, who did not like the idea of Germany, France, Italy and Greece imposing a permanent relocation mechanism on the EU. Therefore, on 23 September 2020, the Commission presented a new legislative proposal, namely the draft regulation on migration and asylum management, the political and legal analysis of which is the second objective of this article.

Keywords: the reform of the European Union's immigration, external border control, and asylum policies; the refugee and humanitarian crisis in Ukraine in 2022–2023; European Commission, New Pact on Migration and Asylum

Kamil Wroński*

SZYMON HOŁOWNIA – CELEBRYTYZACJA POLITYKA

Streszczenie

W pracy dokonano analizy wizerunku Szymona Hołowni oraz zidentyfikowano celebryckie aspekty działalności polityka, co pozwoliło udowodnić tezę, że Szymon Hołownia jest przykładem celebryty politycznego, który korzysta z technik celebrytyzacji, aby maksymalizować polityczne zyski. W badaniu zastosowano strategię jakościową wraz z następującymi metodami badawczymi: metodą analizy zawartości dokumentacji źródłowej wraz z analizą literatury przedmiotu oraz *case study*, mającym pokazać celebryckie aspekty działalności Szymona Hołowni. Badanie może być wstępem do pogłębionych rozważań teoretycznych na temat postępującej celebrytyzacji polityki oraz rozważań empirycznych, pokazujących skuteczność konkretnych technik celebrytyzacji.

Słowa kluczowe: Szymon Hołownia, celebrytyzacja, polityka, wizerunek

Wstęp

Szymon Hołownia w styczniu 2024 roku wygrał ranking zaufania społecznego w Polsce, ciesząc się poparciem na poziomie 54,4%¹. To on jest jednym z twórców sukcesu wzrostu popularności posiedzeń Sejmu wśród młodych ludzi, którzy często oglądają relacje z obrad Sejmu tylko po to, aby usłyszeć kolejną ciętą ripostę polityka. Jego celem nie było jednak tylko dobre wykonywanie powierzonej mu funkcji, ale także zdobycie popularności w społeczeństwie, która może być mu pomocna w walce o prezydenturę w 2025 roku².

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, e-mail: kamil.wronski@mail.umcs.pl, ORCID: 0000-0003-0095-0762.

¹ *Poziom zaufania do polityków w styczniu!*, Twitter, <https://twitter.com>, 25.01.2024 (16.03.2024).

² *Szymon Hołownia: chciałbym być prezydentem*, Money.pl, <https://www.money.pl>, 17.12.2023 (30.04.2024).

Celem badania był opis wizerunku S. Hołowni oraz zidentyfikowanie celebryckich aspektów działalności polityka. Postawiona hipoteza badawcza brzmi: Szymon Hołownia jest przykładem celebryty politycznego, który – stosując różne techniki celebrytyzacji – buduje pozytywny obraz swojej postaci w społeczeństwie. W pracy postawiono następujące pytania badawcze:

1. Jaki wizerunek kreuje Szymon Hołownia?
2. Jakie są elementy celebrytyzacji polityki w działaniach komunikacyjnych polityka?

Polityk sprawuje istotną funkcję w państwie – jest marszałkiem Sejmu, liderem (wraz z Władysławem Kosiniakiem-Kamyszem) koalicji Trzecia Droga oraz wzbudza zainteresowanie mediów i fanów właśnie ze względu na swoje „celebryckie” zachowania, które nie były jeszcze dotąd przedmiotem pogłębionej analizy naukowej. W procedurze badawczej wykorzystano strategię jakościową wraz z metodą analizy zawartości dokumentacji źródłowej, na którą złożyły się wypowiedzi polityka, publicystyka polityczna oraz źródła naukowe. Zastosowano także metodę właściwą dla studium przypadku. Metoda ta jest w naukach społecznych stosowana do opisanego indywidualnej sytuacji i sposobu działania osoby, instytucji, organizacji lub grupy osób w celu zauważenia kluczowych problemów, które dany przypadek pozwala wyjaśnić³. W analizowanej sytuacji zastosowanie studium przypadku pozwoliło na opisanie celebryckich aspektów działalności S. Hołowni. Podstawę teoretyczną badania dała literatura przedmiotu dotycząca wizerunku oraz celebrytyzacji polityki.

Wizerunek i poglądy Szymona Hołowni

Szymon Hołownia jest politykiem opowiadającym się za członkostwem Polski w organizacjach europejskich i międzynarodowych oraz za podnoszeniem składki zdrowotnej do 7%. Był także zwolennikiem rozwiązań ekologicznych, które mają sprawić, że Polska osiągnie neutralność klimatyczną do 2050 roku. Postulował również odejście od energetyki węglowej. W kampanii prezydenckiej w 2020 roku opowiadał się za utrzymaniem 500 plus (choć później postulatem Trzeciej Drogi było

³ Szerzej: B. Filanowski, *Studium przypadku jako metoda badania procesów zachodzących w komunikacji społecznej* [w:] *Metody badania komunikacji i mediów. Perspektywa teoretyczna i analityczna*, red. A. Barańska-Szmitko, Łódź 2021, s. 246–250.

odebranie 500 plus osobom niepracującym)⁴. Polityk, chociaż deklarował się jako osoba wierząca, był też entuzjastą przyjaznego rozdziału państwa od Kościoła, jak również zwolennikiem związków partnerskich, ale jednocześnie opowiadał się przeciwko małżeństwom oraz adopcji dzieci przez pary homoseksualne. Kilukrotnie zmieniał zdanie w kwestii aborcji. Początkowo był zwolennikiem ustawy z 1993 roku, która wprowadzała ogólny zakaz aborcji z wyjątkiem kilku ściśle określonych przypadków. W 2013 roku deklarował natomiast, że poparłby ustawę, która przewidywałaby zaostrzenie ustawy aborcyjnej⁵. W 2023 roku wraz z Trzecią Drogą stwierdził, że w sprawie aborcji powinno zostać przeprowadzone ogólnokrajowe referendum, w którym Polacy zdecydowałiby o kształcie ustawy dotyczącej aborcji⁶.

Publicysta programu „Dwie Lewe Ręce” Jakub Dymek krytycznie odniósł się do poglądów polityka. W jego ocenie S. Hołownia jest tak świetnie wyszkolony, jeśli chodzi o zdolności komunikacyjne, że może swobodnie zmieniać zdanie, wyznawane poglądy oraz program swojej partii w zależności od tego, co będzie mu się opłacać i na jakiego polityka będzie w danym momencie zapotrzebowanie. Za przykład zmiany poglądów podaje to, że w 2023 roku polityk inaczej postrzegał procedurę *in vitro* (kiedyś był przeciwnikiem, dzisiaj jest za). Jakub Dymek zwrócił także uwagę na niekonsekwencję polityka, który w jego ocenie jest jak „puste naczynie z medialnym talentem”. Publicysta zauważył, że Hołownia był przeciwnikiem wpuszczania imigrantów, a potem zapraszał ich do Sejmu, był za obniżeniem składki zdrowotnej, a jednocześnie twierdził, że wydatki na służbę zdrowia powinny być wyższe, a jego poglądy nie zmieniają się tylko, jeśli chodzi o aborcję⁷.

Warto zauważyć, jak pisze Marek Jeziński, że „wizerunek i jego społeczny odbiór zależą od tego, w jakim kontekście działa polityczny aktor sceny publicznej, oraz od tego, do jakiej grupy odbiorców stara się trafić dany podmiot polityczny”⁸. Marzena Cichosz wyjaśniła, że wizerunek to zespół cech, jakie zdaniem odbiorców posiada dany podmiot.

⁴ K. Pruszkiewicz, *Szymon Hołownia ogłasza program wyborczy. Zapowiada „Wielkie sprzątanie”*, Newsweek.pl, <https://www.newsweek.pl>, 7.02.2024 (16.03.2024).

⁵ J. Duduła, *Hołownia o swoich poglądach w kwestiach „światopoglądowych” i odmowie udzielenia mu komunii*, Gość.pl, <https://www.gosc.pl>, 16.01.2020 (16.03.2024).

⁶ R. Bojanowicz, *Marszałek Hołownia o aborcji: Powinniśmy znaleźć metodę, w której wypowiemy się na ten temat*, Forsal.pl, <https://forsal.pl>, 17.12.2023 (16.03.2024).

⁷ *Dwie Lewe Ręce, Czego chce Emmanuel Macron? (I Szymon Hołownia)*, YouTube, <https://www.youtube.com>, 8.03.2024 (16.03.2024).

⁸ M. Jeziński, *Wizerunek polityczny jako element strategii wyborczej [w:] Kampania wyborcza: marketingowe aspekty komunikowania politycznego*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2005, s. 121.

Wizerunek jest tworzony na podstawie dostępnych danych dotyczących polityka – nie jest więc to prawdziwy obraz człowieka, ale wrażenie przypisywane politykowi na podstawie zewnętrznych obserwacji⁹.

Jeśli chodzi o wizerunek S. Hołowni, to dostosowywał on formę wypowiedzi i *dress code* do okoliczności. Pojawiał się w eleganckich garniturach, do których dobierał różnokolorowe krawaty, aby być zauważonym. Nosił także okulary, które miały pomóc w budowaniu jego wizerunku jako świetnie przygotowanego do wystąpień w Sejmie prymusa. Specjalista od marketingu politycznego Sergiusz Trzeciak stwierdził, że Hołownia miał na siebie pomysł, nad którym pracował od dawna, i zmienił swój styl ubierania, który był bardziej elegancki w porównaniu do czasów jego kariery dziennikarskiej¹⁰.

Wojciech Furman zauważył, że polityk powinien być sprawnym komunikatorem, bo to właśnie prezentacja i aparycja jest częścią „substancji polityki”. Polityk, w jego ocenie, jest nie tylko źródłem informacji, ale także menedżerem komunikowania, publicznym wykonawcą i współtwórcą polityki medialnej¹¹. Sprawność komunikacyjna S. Hołowni wynikała przede wszystkim z jego doświadczenia medialnego, które potrafił wykorzystać do tego, aby wzbudzać zainteresowanie mediów oraz budować pozytywny i spójny wizerunek swojej osoby. Istotną była także w tym zakresie wiedza pozyskana ze studiów psychologicznych. Hołownia potrafił w interesujący sposób odpowiadać na pytania, sprawiając przy tym wrażenie pewnego siebie i doskonale przygotowanego. Uwagę przykuwała także bogata metaforyka formułowanych przez polityka zdań i element *show*, polegający na epatowaniu zachowaniami nietypowymi dla postaci marszałka Sejmu, o których jeszcze w tym tekście będzie mowa. Sprawowana funkcja dała mu możliwość przemawiania do szerokiego grona odbiorców w przekonujący i barwny sposób.

W kontekście wizerunku, który kreował polityk, należy zwrócić uwagę na *rebranding*, który jest łańcuchem działań inicjowanych w sytuacjach zagrożenia lub potencjalnego zagrożenia prognozowanego na podstawie badań rynku¹². W przypadku Hołowni *rebranding* polegał na próbie zmiany wizerunku z katolickiego publicysty na godnego zaufania, otwartego i odważnego polityka w Sejmie, co początkowo mu się udało.

⁹ M. Cichosz, *Autokreacja wizerunku polityka na przykładzie wyborów prezydenckich w III RP*, Toruń 2003, s. 60–65.

¹⁰ M. Bąk, *Prezydent Szymon Hołownia? „Wejście w rolę «sklejającego Polskę» byłoby dla niego szansą”*, Newsweek, <https://www.newsweek.pl>, 2.02.2024 (16.03.2024).

¹¹ W. Furman, *Public relations w komunikowaniu politycznym* [w:] *Komunikowanie polityczne w teorii i praktyce*, red. P. Kuca, W. Furman, Rzeszów 2023, s. 45.

¹² R. Duduła, *Kandydat czy celebryta? Rebranding na przykładzie wyborów prezydenckich w Kielcach*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna”, 2019, nr 2, s. 69–72.

W utrwaleniu tego obrazu przeszkodził mu kryzys wizerunkowy, który był związany z jego działaniem w sprawie projektów ustawy dotyczących liberalizacji prawa aborcyjnego. Hołownia przesunął głosowanie w sprawie tych projektów, za co był przez różne środowiska krytykowany (szerzej będzie jeszcze o tym mowa w tym tekście)¹³.

Początkowo polityk, jeśli chodzi o kreowanie wizerunku, wydaje się, że pozował na „luzaka” i „zwykłego człowieka”. Po tym, jak został marszałkiem Sejmu, można określić jego wizerunek bardziej jako „idola” i „amanta”. Oparł wówczas swoje działanie na strategii celebrytyzacji¹⁴, która opisana zostanie w kolejnej części tekstu.

Celebrytyzacja działań Szymona Hołownia

Celebrytyzację polityki interpretuje się jako część *politainment* („gatunek dziennikarski polegający na łączeniu polityki z rozrywką w postaci medialnego «zaplątania» aktorów politycznych, spraw, tematów i procesów z kulturą popularną i rozrywkową”)¹⁵. Tomasz Olczyk zauważył, że celebrytyzację polityki można rozumieć jako komunikowanie o polityce, w którym politycy używają podobnego języka, autoprezentacji czy narracji jak celebryci z *show businessu*, w ten sposób się do nich upodabniając, oraz jako formę autoprezentacji, która polega na wykorzystywaniu technik, kanałów i sposobów komunikacji typowych dla celebryty¹⁶.

W ocenie Doroty Piontek celebrytyzacja polityki jest istotną częścią dzisiejszej rzeczywistości politycznej i „oznacza konieczność odgrywania całego czasu przedstawienia w warunkach rozszerzającej się widoczności medialnej i rosnącego zainteresowania politykami jako ludźmi, a nie działaczami partyjnymi”¹⁷. Definiując pojęcie celebrytyzacji polityki, warto odwołać się do typologii celebrytów politycznych autorstwa Johna Streeta. Badacz stwierdził, że CP1 oznacza tradycyjnego polityka wyłonnego w wyborach, „którego zaangażowanie w świat popularnej kultury służy autopromocji wcześniej wyznaczonych funkcji i celów”, a CP2

¹³ J. Barańska, *Szymon Hołownia w ogniu krytyki. Ekspert: to pewne, że jeszcze nie raz nas rozczaruje*, Kultura Onet, <https://kultura.onet.pl>, 6.03.2024 (16.03.2024).

¹⁴ T. Olczyk, *Celebrytyzacja polityki – politycy i ich rodziny w „Twoim Stylu” i „Vivie”*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna”, 2013, nr 9, s. 23.

¹⁵ E. Nowak, *Komercjalizacja komunikacji politycznej – infotainment i politainment w programach informacyjnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, 2009, XVI, Sekcja K, s. 207–208.

¹⁶ T. Olczyk, *op.cit.*, s. 23–26.

¹⁷ D. Piontek, *Komunikowanie polityczne i kultura popularna. Tabloidyzacja informacji o polityce*. Poznań 2011, s. 99.

to postać ze świata rozrywki, pojawiająca się w polityce¹⁸. Celebrytyzację można więc rozumieć dwojako. Kontynuując te rozważania, Krzysztof Marcinkiewicz zauważył, że z jednej strony, jest to wkraczanie celebrytów w sferę komunikacji politycznej i realnej polityki, a z drugiej strony, sięganie po celebryckie formy komunikacji z wyborcami przez polityków¹⁹.

Operacjonalizując pojęcie „celebrytyzacji polityki” w kontekście polityki kreowanej przez S. Hołownię, za celebrytyzację można uznać proces epatowania zachowaniami typowymi dla celebryty politycznego. Wskaźnikami tego pojęcia są cechy celebrytyzacji, takie jak: zachowania nietypowe, pokazywanie życia prywatnego, język potoczny, przeszłość związana z zawodem charakterystycznym dla celebryty (muzyk, prezydent, influencer itp.), emocjonalność wypowiedzi, pojawianie się języka potocznego oraz wzbudzanie zainteresowania medialnego (w tym mediów tabloidowych). Za formę celebrytyzacji można także uznać inicjowanie pseudowydarzeń, czyli zaplanowych wydarzeń, których celem jest wywołanie zainteresowania w mediach.

Analizując zachowanie polityka, warto odwołać się do artykułu Ewy Marciniak pt. *Ustanawianie obecności jako mechanizm przywództwa politycznego*, który został opublikowany w czasopiśmie „Politeja”. Autorka zauważyła, że „Hołownia stosuje zabiegi sprzyjające psychologicznemu uwidacznianiu samego siebie oraz podkreślaniu treści, poprzez które buduje pewne zasoby psychologiczne, przekształcające się w kapitał społeczny oraz stopniowo polityczny”²⁰. W jej ocenie polityk w publikowanych relacjach *live* od stycznia do marca 2021 roku stworzył swój wizerunek, odwołując się do kilku komponentów, takich jak: rama otwartości interpersonalnej i emocjonalności (S. Hołownia wypowiadał się na tematy osobiste oraz epatował emocjami), rama inkluzywności (polityk mobilizował elektorat, który nie jest zainteresowany polityką lub wręcz czuje rozczarowanie dotyczące aktywności polityków), rama zaangażowania i afirmacji swoich wyborców (dbał o regularny kontakt z innymi), rama przyszłości (tworzył obraz przyszłości i snuł prognozy długoterminowe) oraz rama depolaryzacji i odpowiedzialności (opisywał swoje poglądy polityczne i opowiadał się za inną wizją Polski niż ta prezentowana przez Platformę Obywatelską oraz Prawo i Sprawiedli-

¹⁸ J. Street, *Celebrity Politicians: Popular Culture and Political Representation*, „Political Studies Association”, 2004, nr 6, s. 435–452.

¹⁹ K. Marcinkiewicz, *Modele celebrytyzacji polityki w mediach w Polsce*, „Zeszyty Prasoznawcze”, 2018, nr 61, s. 825–838.

²⁰ E. Marciniak, *Ustanawianie obecności jako mechanizm przywództwa politycznego*, „Politeja”, 2022, nr 5, s. 89–103.

wość²¹. Badaczka zauważyła, że S. Hołownia „dokonywał ustanawiania obecności” – czyli „realizował proces nasycenia przestrzeni społecznej własną aktywnością i wytwarzania własnego obrazu w głowach odbiorców” po to, aby wytworzyć w oczach odbiorców obraz lidera politycznego²². Polityk „wykorzystywał mechanizmy budowania psychologicznej bliskości, skracania dystansu interpersonalnego, eksponowania osobowości do wytworzenia poczucia wspólnotowości i więzi”²³.

Przytoczenie fragmentu badań w kontekście tego tekstu naukowego pozwala zauważyć, że pomimo upływu lat polityk nadal stosował podobne praktyki związane celebrytyzacją polityki, które służyły do tego, aby budować poparcie społeczne. Wcześniej niczym celebryta organizował luźne relacje *live*, w czasie których wypowiadał się o najważniejszych problemach społecznych, później organizował konferencje prasowe w Sejmie i omawiał na nich plany dotyczące posiedzeń Sejmu, a także odpowiadał na pytania z zakresu bieżącej polityki. Udało mu się więc wyjść poza „bańkę” swoich *social mediów*, co umożliwiło mu sprawowanie funkcji marszałka Sejmu. Hołownia inicjował też wydarzenia medialne poprzez używanie bogatej metaforyki oraz dedykowanie fragmentów piosenek innym politykom, co jest jedną z form jego nietypowego zachowania²⁴.

S. Hołownia nie unikał tematów prywatnych ani epatowania emocjonalnością (rama otwartości interpersonalnej i emocjonalności). Jeśli chodzi o tematy prywatne, należy zauważyć, że polityk często dzielił się w swoich mediach społecznościowych np. na Instagramie i Facebooku prywatnymi zdjęciami. Pokazywał na nich swoją żonę i dzieci. Eksponowanie życia prywatnego w mediach jest przejawem tzw. kultury obnażania, którą Brian McNair definiował jako medialną dostępność, rodzaj ekshibicjonizmu²⁵. Pokazywanie życia prywatnego wiąże się także ze zjawiskiem opisywanym jako „kultura podglądactwa”, czyli w tym przypadku potrzeba bycia podglądanym²⁶.

Drugą przestrzenią, na której pokazywał się szerszej publiczności, były posiedzenia Sejmu oglądane przez setki tysięcy widzów. S. Hołownia poprzez swoje nietypowe wypowiedzi dostarczał emocji, co sprawia-

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Hołownia drwi z Morawieckiego. Zacytował słowa piosenki, YouTube, <https://www.youtube.com>, 23.11.2023 (16.03.2024).

²⁵ Szerzej: B. McNair, *Seks, demokratyzacja pożądania i media, czyli kultura obnażania*, Warszawa 2004.

²⁶ Szerzej: C. Calvert, *Voyeur nation: media, privacy, and peering in modern culture*. Boulder 2000.

ło, że chętnie pisały o nim media, przyczyniając się dodatkowo do jego popularności. Z danych PSMM Monitoring & More wynika, że wypowiedzi polityka stały się źródłem ponad 330 tys. wzmianek w mediach, a ich komponent finansowy wyniósł 671,5 mln zł w okresie od 13 listopada do 4 grudnia 2023 roku²⁷. Wystąpienia polityka w Sejmie stawały się *viralami* ze względu na zawarty w nich element *show*. W ten sposób docierały do setek tysięcy odbiorców, z których wielu nie było zainteresowanych polityką – w ten sposób S. Hołownia jako celebryta polityczny ponownie, chociaż w nieco inny sposób realizował założenia ramy inkluzywności. Założenia ramy zaangażowania i afirmacji swoich wyborców polegały w tym przypadku na organizowaniu nowych formatów, takich jak *wideo-podcast* marszałka Sejmu, pokazywanie swojego życia prywatnego w mediach społecznościowych oraz zapraszanie do Sejmu różnych grup społecznych. W równym stopniu realizowane były założenia ramy przyszłości poprzez snucie wizji tego, jak polityk chciałby, żeby wyglądał parlament.

Celebryckie aspekty działalności S. Hołowni były ściśle zaplanowane po to, aby wywołać odpowiedni obraz jego osoby w społeczeństwie. Polityk wykorzystywał zasady marketingu politycznego, takie jak np.: nacisk na apel emocjonalny, umiejętność budowania historii, wykorzystywanie mediów społecznościowych, adaptacja do krajobrazu medialnego, próba budowania autentyczności (nie do końca jednak w tym przypadku udana)²⁸.

Techniki celebrytyzacji pozwoliły mu na to, aby skutecznie budować swoją pozycję na rynku politycznym. Rosnące poparcie dla polityka zostało jednak przez kryzys wizerunkowy zahamowane. W omawianym przypadku dotyczył on tego, że Hołownia chciał przełożyć głosowanie w sprawie projektów ustawy, które związane były z liberalizacją prawa aborcyjnego, po to, aby nie stracić poparcia przed wyborami samorządowymi. Był to jego błąd wizerunkowy, za który został skrytykowany przez inne partie – a przede wszystkim przez polityczki Lewicy. Portal „Polityka w Sieci” przeprowadził analizę 200 publikacji i 12 tys. komentarzy dotyczących tematu S. Hołowni w kontekście aborcji. Z tej analizy wynikało, że „około 90% komentarzy miało charakter negatywny, skupiając się na krytyce postawy Hołowni wobec praw kobiet, jego relacji z kościołem oraz podejścia do strategii politycznej i wyborczej”²⁹. Z danych

²⁷ Szymon Hołownia gwiazdą mediów. Medialność nowego marszałka Sejmu, PSMM Monitoring Mediów, <https://psmm.pl>, grudzień 2023 (16.03.2024).

²⁸ Szerzej o zasadach marketingu politycznego: B.I. Newman, *The Marketing Revolution in Politics*, Toronto 2016.

²⁹ Największy kryzys wizerunkowy Szymona Hołowni w social mediach od wyborów, Twitter: <https://twitter.com>, 6.03.2024 (16.03.2024).

Instytutu Badań Internetu i Mediów Społecznościowych publikowanych tuż po kryzysie wizerunkowym S. Hołowni można wnioskować, że na początku marca 2024 roku o polityku ukazało się prawie 250 tys. internetowych wzmianek, z czego większość miała negatywny wydźwięk. Ponadto zaobserwowano odpływ obserwujących z jego mediów społecznościowych³⁰. Biorąc pod uwagę spadek poparcia dla Szymona Hołowni w sondażach zaufania i badaniach opinii publicznej przed wyborami prezydenckimi, można zauważyć, że nie jest to chwilowy trend, ale początek stałego spadku poparcia, co może świadczyć o „zużyciu się” polityka.

Zakończenie

Znawca problematyki relacji między polityką a mediami Tomasz Olczyk zwrócił uwagę, że twórcy mediów, poszukując szerszej publiczności, promują zasadę „tabloidyzacji”, która „wynika z potrzeb komercyjnych kanałów telewizyjnych gromadzenia wielkich widowni i ekspozowania polityki zgodnie z prawami rynku i widowni”³¹. Podobnie jest właśnie w przypadku S. Hołowni, który dla swojej polityki poszukuje szerszej publiczności, a na to pozwala epatowanie zachowaniami, które można określić jako tabloidowe.

Dominik Guzek zauważył, że pojęcie celebryty wyewoluowało z pojęcia gwiazda. W nowoczesnym społeczeństwie konsumpcjonistycznym sformułowanie „gwiazda” jest jednak niewystarczające. Celebryta jest otoczony tłumem fanów, ale się z nimi nie utożsamia – tworzy kreację swojego wizerunku, ma status autorytetu i wyznacza trendy. Poprzez silne ekspozowanie w mediach celebryta staje się łatwo przyswajalnym symbolem, który odbierany jest przez odbiorców prawie jak przyjaciel. Jednocześnie celebryta często „jest znany z tego, że jest znany”. Nie wiadomo, jaki jest dokładnie i jakie ma poglądy. Celebryta prezentuje bowiem takie poglądy, jakie wynikają z konkretnej etyki sytuacyjnej³².

Wszystkie te elementy można dostrzec w przypadku S. Hołowni – poprzez epatowanie celebryckimi aspektami działalności polityk, z jednej strony, miał status autorytetu, wyznaczał trendy i stawał się symbolem idola. Z drugiej strony, często unikał trudnych tematów i mówił to, co mu się politycznie opłacało. Wielu odbiorców popierało polityka ze

³⁰ *Czarne chmury nad Szymonem Hołownią. „Odpływ fanów i obserwujących”*, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl>, 14.03.2024 (16.03.2024).

³¹ T. Olczyk, *op.cit.*, s. 23–27.

³² D. Guzek, *Celebryci i ich medialna obecność*, „Studia Socialia Cracoviensia”, 2012, nr 4, s. 118–126.

względem na jego tzw. fajność, czyli w tym przypadku umiejętność szybkiej riposty, kreowanie się na idola i niezachowywanie się w sposób typowy dla postaci marszałka Sejmu, ale jednocześnie ci sami odbiorcy byli zaskoczeni, gdy okazało się, jakie ma poglądy w sprawie aborcji. Kryzys wizerunkowy podważył zaufanie do Hołowni i spowodował zmiany w nastrojach społecznych – polityk przestał być tak pozytywnie odbierany, jak dotychczas.

Zastosowane metody badawcze pozwoliły uzasadnić postawioną tezę oraz odpowiedzieć na pytania badawcze. Z przeprowadzonych badań wynika, że polityk korzysta z różnych aspektów celebrytyzacji, a służy one temu, aby budować pozytywny obraz swojej postaci w społeczeństwie. Docelowo Hołownia, wykorzystując popularność i zainteresowanie medialne, chciał wykreować swój wizerunek jako polityka „idola” i „amanta” oraz godnego zaufania, który podoba się wszystkim odbiorcom niezależnie od wyznawanych przez nich poglądów i który ze względu na aspekt „fajności” jest w stanie być przez te różne grupy zaakceptowany.

Celebryckie aspekty działalności S. Hołowni trafiały na podatny grunt w społeczeństwie. On sam nie ukrywa, że jego cel jest jeden – prezydentura w 2025 roku – i nadal ma hipotetyczne szanse na to, aby swój cel osiągnąć. Biorąc jednak pod uwagę liczne badania sondażowe, plan ten zrealizować będzie bardzo trudno. Jak pokazuje historia – stosunkowo często dochodzi do „zużycia się” politycznych celebrytów, a sama publiczność celebrytów bywa bardzo kapryśna. W przypadku Szymona Hołowni może być bardzo podobnie.

Bibliografia

- Barańska J., *Szymon Hołownia w ogniu krytyki. Ekspert: to pewne, że jeszcze nieraz nas rozczaruje*, Kultura Onet, <https://kultura.onet.pl>, 6.03.2024 (16.03.2024).
- Bąk M., *Prezydent Szymon Hołownia? „Wejście w rolę «sklejającego Polskę» byłoby dla niego szansą”*, Newsweek, <https://www.newsweek.pl>, 2.02.2024 (16.03.2024).
- Bojanowicz R., *Marszałek Hołownia o aborcji: Powinniśmy znaleźć metodę, w której wypowiemy się na ten temat*, Forsal.pl, <https://forsal.pl>, 17.12.2023 (16.03.2024).
- Calvert C., *Voyeur nation: media, privacy, and peering in modern culture*, Boulder 2000.
- Cichosz M., *Autokreacja wizerunku polityka na przykładzie wyborów prezydenckich w III RP*, Toruń 2003.
- Czarne chmury nad Szymonem Hołownią. „Odpyły fanów i obserwujących”, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl>, 14.03.2024 (16.03.2024).
- Dudula J., *Hołownia o swoich poglądach w kwestiach „światopoglądowych” i odmowie udzielenia mu komunii*, Gość.pl, <https://www.gosc.pl>, 16.01.2020 (16.03.2024).
- Dudula R., *Kandydat czy celebryta? Rebranding na przykładzie wyborów prezydenckich w Kielcach*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna”, 2019, nr 2.

- Dwie Lewe Ręce, *Czego chce Emmanuel Macron? (I Szymon Hołownia)*, YouTube, <https://www.youtube.com>, 8.03.2024 (16.03.2024).
- Filanowski B., *Studium przypadku jako metoda badania procesów zachodzących w komunikacji społecznej* [w:] *Metody badania komunikacji i mediów. Perspektywa teoretyczna i analityczna*, red. A. Barańska-Szmitko, Łódź 2021.
- Furman W., *Public relations w komunikowaniu politycznym* [w:] *Komunikowanie polityczne w teorii i praktyce*, red. P. Kuca, W. Furman, Rzeszów 2023.
- Guzek D., *Celebryci i ich medialna obecność*, „*Studia Socialia Cracoviensia*”, 2012, nr 4.
- Hołownia drwi z Morawieckiego. Zacytował słowa piosenki, YouTube, <https://www.youtube.com>, 23.11.2023 (16.03.2024).
- Jeziński M., *Wizerunek polityczny jako element strategii wyborczej* [w:] *Kampania wyborcza: marketingowe aspekty komunikowania politycznego*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wrocław 2005.
- Marciniak E., *Ustanawianie obecności jako mechanizm przywództwa politycznego*, „*Politeja*”, 2022, nr 5.
- Marcinkiewicz K., *Modele celebrytyzacji polityki w mediach w Polsce*, „*Zeszyty Prasoznawcze*”, 2018, nr 61.
- McNair B., *Seks, demokratyzacja pożądania i media, czyli kultura obnażania*, Warszawa 2004.
- Największy kryzys wizerunkowy Szymona Hołowni w social mediach od wyborów, Twitter: <https://twitter.com>, 6.03.2024 (16.03.2024).
- Newman B.I., *The Marketing Revolution in Politics*, Toronto 2016.
- Nowak E., *Komercjalizacja komunikacji politycznej – infotainment i politainment w programach informacyjnych*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*”, 2009, XVI, Sekcja K.
- Olczyk T., *Celebrytyzacja polityki – politycy i ich rodziny w „Twoim Stylu” i „Vivie”*, „*Media – Kultura – Komunikacja Społeczna*”, 2013, nr 9.
- Piontek D., *Komunikowanie polityczne i kultura popularna. Tabloidyżacja informacji o polityce*, Poznań 2011.
- Poziom zaufania do polityków w styczniu!, Twitter, <https://twitter.com>, 25.01.2024 (16.03.2024).
- Pruszkiewicz K., *Szymon Hołownia ogłasza program wyborczy. Zapowiada „Wielkie sprzątanie”*, Newsweek.pl, <https://www.newsweek.pl>, 7.02.2024 (16.03.2024).
- Street J., *Celebrity Politicians: Popular Culture and Political Representation*, „*Political Studies Association*”, 2004, nr 6.
- Szymon Hołownia: chciałbym być prezydentem, Money.pl, <https://www.money.pl>, 17.12.2023 (30.04.2024).
- Szymon Hołownia gwiazdą mediów. Medialność nowego marszałka Sejmu, PSMM Monitoring Mediów, <https://psmm.pl>, grudzień 2023 (16.03.2024).

Szymon Hołownia – the celebrity politician

Abstract

The study analysed Szymon Hołownia's image and identified the celebrity aspects of the politician's activities, thus proving the thesis that Szymon Hołownia is an example of a political celebrity who uses celebrity techniques to maximise his political gain. The

study used a qualitative strategy with the following research methods: the method of analysing the content of source documentation together with an analysis of the literature on the subject and a case study illustrating the celebrity aspects of Szymon Hołownia's activities. The study can be introduction to in-depth theoretical reflections on the progressive celebritization of politics and empirical considerations showing the effectiveness of specific celebrity techniques.

Keywords: Szymon Hołownia, celebritization, politics, image

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 przestrzeni publicznej* [w:] *Adaptacja – reforma – stabilizacja. Przestrzeń 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)*, Przemyśl 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.

