

POLITYKA I SPOŁECZEŃSTWO

**STUDIES IN POLITICS
AND SOCIETY**

**KWARTALNIK
NR 4(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@ur.edu.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. 21,5; ark. druk. 21,5, zlec. red. 8/2025

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

KLAUDIA CENDA-MIEDZIŃSKA	
Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka, cz. IV: lata 2001–2003. Rola praw człowieka w rozwoju, budowie bezpieczeństwa i praworządności za panowania Tymczasowego Islamskiego Państwa Afganistanu	5
JUSTYNA CIECHANOWSKA, KATARZYNA SZWED	
Weryfikowanie personelu placówek oświatowych jako narzędzie służące ochronie dzieci przed przemocą	22
EWELINA FLOREK	
Przeciwdziałanie zanieczyszczeniu powietrza na przykładzie wybranych miast: Krakowa, Katowic i Łodzi	36
ARKADIUSZ FORDOŃSKI	
Instrumentalizacja problematyki światopoglądowej przez ugrupowania polityczne w III RP	53
JOANNA GRZELA	
Powrót znad krawędzi, czyli jak Islandia stała się najbezpieczniejszym państwem na świecie	69
ANNA HADAŁA, KAROL PIĘKOŚ	
Strefa buforowa jako metoda ochrony polskiej granicy państwowej	90
ELEONORA KIRWIEL	
Specyfika rosyjskiego życia politycznego. Wybrane zagadnienia warunkujące rozwój partii politycznych w Rosji	105
MAGDALENA KRUCZEK	
Podający „pigułkę gwałtu” – tylko pomocnik czy już współsprawca zgwałcenia. Aspekty prawno-kryminalistyczne	123
AGNIESZKA ŁUKASIK-TURECKA	
Boty w służbie dezinformacji	136
PRZEMYSŁAW MAJ	
Poglądy polityczne studentów polskich szkół wyższych wobec konfliktu na Ukrainie: kontekst wyborów europejskich i parlamentarnych w Polsce w 2023 i 2024 roku	147
MIRA MALCZYŃSKA-BIAŁY	
Informacja i edukacja w strategiach polityki konsumenckiej Unii Europejskiej	161

MACIEJ MILCZANOWSKI	
Koncepcja <i>Mission Command</i> w kontekście wojny rosyjsko-ukraińskiej	174
JÓZEF MŁYŃSKI, KATARZYNA STANKIEWICZ	
Nieformalna opieka nad osobami starszymi wobec zmiany pokoleniowej. Wyzwania dla zarządzania w usługach rodziny i polityki społecznej	185
LESZEK PAWLIKOWICZ	
Zarys funkcjonowania legalnych rezydentur 1. Zarządu Głównego KGB w Japonii oraz współczesne reminiscencje tego zjawiska	201
PATRYK PLESKOT	
Wykuwanie prezydentury. Przyczyny i okoliczności decyzji o powołaniu urzędu Prezydenta PRL (1985–1988)	214
MARIUSZ SKIBA	
Działania policji województwa podkarpackiego wobec zagrożeń dla bezpie- czeństwa spowodowanych kryzysem uchodźczym w 2022 roku	233
TOMASZ SKRZYŃSKI	
Bulgarian and Romanian naval forces in the face of challenges posed by Rus- sia's downright aggression against Ukraine in 2022	258
MAŁGORZATA WAKSMUNDZKA-SZAREK, PIOTR ZALEWSKI	
Nielegalne działania cudzoziemców w procesie legalizacji pobytu w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem województwa podkarpackiego. Analiza wy- branych podatności i metod	277
JUSTYNA WASIL	
Postawy samorządowców gminnych wobec problemów ekologicznych. Przy- kład Polski, Włoch i Słowenii	292
BARTOSZ WRÓBLEWSKI	
Incydent zbrojny jako element walki dyplomatycznej na Bliskim Wschodzie na przykładzie starcia w rejonie Rafah 7 stycznia 1949 roku	309
TADEUSZ ZIELIŃSKI	
Transforming attitude towards security and defense: the European Union's strategic response to the 2022 Russian invasion of Ukraine	321
Informacje dla autorów	337

Klaudia Cenda-Miedzińska*

**STANOWISKO AFGANISTANU WOBEC PRZYJĘCIA
INSTRUMENTÓW MIĘDZYNARODOWEJ OCHRONY
PRAW CZŁOWIEKA, CZ. IV: LATA 2001–2003.
ROLA PRAW CZŁOWIEKA W ROZWOJU,
BUDOWIE BEZPIECZEŃSTWA I PRAWORZĄDNOŚCI
ZA PANOWANIA TYMCZASOWEGO ISLAMSKIEGO
PAŃSTWA AFGANISTANU**

Streszczenie

Artykuł stanowi czwartą część cyklu opracowań ukazujących drogę, jaką pokonał Afganistan na rzecz przyjęcia międzynarodowego instrumentarium ochrony praw człowieka. Na podstawie aktów prawa krajowego, dokumentów i traktatów międzynarodowych dokonano analizy podejścia Tymczasowego Islamskiego Państwa Afganistanu względem praw człowieka mających kluczowe znaczenie dla budowy bezpieczeństwa państwa początku XXI wieku. Struktura artykułu odpowiada celom badawczym, jakimi są: omówienie zmian w układzie sił wewnętrznych mających wpływ na bezpieczeństwo i porządek prawny Afganistanu, ukazanie roli praw człowieka w rozwoju oraz budowie bezpieczeństwa i praworządności państwa.

Słowa kluczowe: Afganistan, bezpieczeństwo, prawa człowieka, praworządność, rozwój

Wstęp

Talibowie opierali swoje działania na surowej i konserwatywnej interpretacji islamu oraz na tradycyjnych kodeksach plemiennych ściśle powiązanych ze zwyczajowym systemem prawnym. Talibska wykładania prawa szariatu koncentrująca się na jednoznacznych rozstrzygnięciach i sztywnej interpretacji rzeczywistości, braki w edukacji oraz izolacja od współczesnego świata prowadziły do ograniczonej świadomości i zrozumienia międzynarodowych standardów praw człowieka, co skutkowało ich lekceważeniem i licznymi naruszeniami. Islamski Emirat

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

Afganistanu był państwem bożym, a norma religijna stanowiła normę prawną, czego nie dało się pogodzić z zachodnią koncepcją praw człowieka opartą na relacjach w wymiarze wertykalnym między jednostką a państwem *sensu stricto*. Stan ten rodził poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa jednostki, szczególnie w kontekście praw kobiet, wolności od tortur i nieludzkiego traktowania, prawa do życia oraz wolności wyznania¹. Odsunięcie talibów od władzy stanowiło początek transformacji państwa. Konieczność odbudowy nowych struktur władzy, praworządności i bezpieczeństwa oraz rozwój gospodarczy kraju nie mogły się obyć bez wsparcia mocarstw zachodnich, zwłaszcza USA, a także pomocy społeczności międzynarodowej. Dlatego też narracja Afganistanu względem międzynarodowych standardów praw człowieka musiała ulec zmianie.

Niniejszy artykuł stanowi czwartą część cyklu opracowań ukazujących drogę, jaką pokonał Afganistan od momentu odzyskania niepodległości do czasów współczesnych na rzecz przyjęcia międzynarodowego instrumentarium ochrony praw człowieka. Przedstawiona analiza obejmuje okres funkcjonowania Tymczasowego Islamskiego Państwa Afganistanu. Szczegółowy przedział czasowy wyznaczają: atak z 11 września 2001 roku na World Trade Center, który skutkowało rozpoczęciem operacji *Enduring Freedom* i obaleniem talibów, oraz uchwalenie Konstytucji dnia 26 stycznia 2004 roku ustanawiającej Islamskie Państwo Afganistanu. Podstawową kwestią jest próba odpowiedzi na pytania: jak zmienił się układ sił wewnętrznych państwa mających wpływ na bezpieczeństwo i porządek prawny Afganistanu; jaką rolę odgrywały prawa człowieka w rozwoju, budowie bezpieczeństwa i praworządności w Afganistanie. W badaniach wykorzystano metodę analizy treści, odwołując się do aktów prawa krajowego i międzynarodowego, dokumentów organów Narodów Zjednoczonych oraz literatury przedmiotu.

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

W okresie swoich rządów talibowie udzielili Osamie bin Ladenowi zezwolenia na tworzenie obozów szkoleniowych Al-Kaidy na terytorium Afganistanu. Walczyli również z odbudowanym w 1996 roku Zjednoczonym Islamskim Frontem Narodowym na Rzecz Ocalenia Afganistanu

¹ Zob. K. Cenda-Miedzińska, *Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka*, cz. III: *Lata 1990–2001. Talibski wymiar (nie)bezpieczeństwa człowieka*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2024, nr 1, s. 119–140.

– *United National Islamic Front for the Salvation of Afghanistan* (UNIFSA), tzw. Sojuszem Północnym, który tworzyły m.in.: *Jam'iyyat-i Islami-yi Afghanistan* (Islamskie Stowarzyszenie Afganistanu), *Hizb-i Wahdat-i Islami-yi Afghanistan* (Partia Jedności Islamskiej Afganistanu), *Junbish-i Milli-yi Islami-yi Afghanistan* (Narodowy Ruch Islamski Afganistanu), *Harakat-i Islami-yi Afghanistan* (Ruch Islamski Afganistanu), *Ittihad-i Islami Bara-yi Azadi Afghanistan* (Islamski Związek Wyzwolenia Afganistanu)². UNIFSA przewodniczył obalony prezydent Islamskiego Państwa Afganistanu, Burhanuddin Rabbani³, jednak prawdziwą siłą stanowiącym wówczas dowódcą Ahmad Shah Massoud⁴.

Po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 roku talibowie stanęli wobec żądań USA wydania przywódców Al-Kaidy i dostępu do ich obozów. 7 października Prezydent George W. Bush ogłosił rozpoczęcie operacji wojskowej w Afganistanie pod kryptonimem *Enduring Freedom*⁵. Wówczas, po raz pierwszy w historii NATO, odwołano się do artykułu 5 Traktatu Północnoatlantyckiego⁶. Wewnętrzne dyskusje

² Human Rights Watch, *Crisis of Impunity. The Role of Pakistan, Russia, and Iran in Fueling the Civil War in Afghanistan*, 2001, vol. 13, No. 3(C), s. 12, 13. W literaturze przedmiotu *Ittihad-i Islami Bara-yi Azadi Afghanistan* tłumaczone jest również jako Sojusz Islamski na Rzecz Wyzwolenia Afganistanu. Zob. J. Modrzejewska-Leśniewska, *Talibowie*, Pułtusk 2001, s. 161.

³ Tadżyk. Lider *Jam'iyyat-i Islami-yi Afghanistan*. Przeciwnik Muhammada Daud Chana i prosowieckiego reżimu Ludowo-Demokratycznej Partii Afganistanu. Pierwszy prezydent po upadku rządu komunistycznego w Afganistanie (urząd sprawował w latach 1992–1996; objął go po dwumiesięcznych rządach Sibghtullaha Mojaddediego). Zginął w zamachu 20 września 2011 r. Szerzej zob. Jamiat-e-Islami Afghanistan, *A Brief Biography of Professor Burhanuddin Rabbani, the Revolutionary Leader of Jamiat-e-Islami Afghanistan*, 1980.

⁴ Tadżyk, zwany „Lwem Pandższiru”. Dowódca mudżahedinów w wojnie z Sowietami, członek *Jam'iyyat-i Islami-yi Afghanistan*, wiceprezydent i minister obrony w rządzie Rabbaniego, zwolennik polityki liberalnej i państwa demokratycznego oparte go na fundamentach islamu. Zginął w zamachu 9 września 2001 r. Szerzej zob. S. Gall, *Afghan Napoleon – The life of Ahmad Sah Massoud*, London 2022.

⁵ Szerzej na temat operacji *Enduring Freedom* zob. M. Oakes, T. Youngs, *Operation Enduring Freedom and the Conflict in Afghanistan: an Update*, “House of Commons Library Research Paper 01/81”, 31 October 2001; R.W. Steward, *The United States Army in Afghanistan: Operation Enduring Freedom, October 2001 – March 2002*, CMH Pub 70-83-1.

⁶ „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub kilka z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uważana za napaść przeciwko nim wszystkim; wskutek tego zgadzają się one na to, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, każda z nich, w wykonaniu prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego przez artykuł 51 *Karty Narodów Zjednoczonych*, udzieli pomocy Stronie lub Stronom tak napadniętym, podejmując natychmiast indywidualnie i w porozumieniu z innymi Stronami taką akcję, jaką uzna za konieczną, nie wyłączając użycia siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. O każdej takiej zbrojnej napaści i o wszystkich środkach zastosowanych w jej wyniku zostanie bezzwłocznie powiadomiona

w amerykańskich służbach wywiadowczych podawały w wątpliwość konieczność przeprowadzenia interwencji w Afganistanie, zważywszy na fakt, że nie było pewności co do bezpośredniego powiązania talibów z atakami terrorystycznymi⁷. Mimo pewnych oporów USA uznały talibów za sojuszników Al-Kaidy, co umożliwiło skoncentrowanie się na państwie jako celu interwencji, a nie na rozproszonych grupach bojowników tworzących siatkę terrorystyczną. Dodatkowo, politycy amerykańscy zwrócili uwagę opinii publicznej na kwestię statusu kobiet w Afganistanie, ugruntowując tym sposobem potrzebę interwencji wojskowej⁸.

Realizując wyznaczony cel, Stany Zjednoczone nawiązały współpracę z przeciwnikami talibów – Sojuszem Północnym. Istotnym elementem walki o władzę była klanowość oponentów. Talibowie czerpali wsparcie głównie z plemion Pasztunów. Z kolei w skład UNIFSA wchodziły mniejszości etnicznie: Tadzycy, Uzbegy, Hazarowie. Działania podjęte przez koalicję sił doprowadziły do zdobycia miast Mazar-e Sharif i Herat, zmuszając jednocześnie talibów do opuszczenia stolicy i schronienia się w Kandaharze. Odsunięcie talibów od władzy dało początek nowemu Afganistanowi. Aby uniknąć kolejnej wojny domowej, w Bonn zorganizowano spotkanie przedstawicieli Sojuszu Północnego, sojuszników króla Mohammada Zahira Shaha, który od 1973 roku przebywał na emigracji, i członków diaspory ze Stanów Zjednoczonych. Rdzenni Afgańczycy mieli minimalny wpływ na losy państwa. Ich delegacja liczyła zaledwie 35 osób. Decydującą rolę odegrał kontrolujący stolicę zwycięski Sojusz Północny, aczkolwiek ONZ, USA i Afgańczycy musieli brać pod uwagę Pasztunów, którzy stanowili wówczas połowę ludności Afganistanu. W efekcie prowadzonych negocjacji 5 grudnia 2001 roku podpisano porozumienie dotyczące tymczasowych ustaleń w sprawie odbudowy stałych instytucji rządowych w Afganistanie⁹. Sojusz zgodził się, by przewodniczącym tymczasowego rządu został wywodzący się z kandaharskiego klanu Pasztunów Hamid Karzai. W zamian zażądali obsadzenia przez swoich członków kluczowych ministerstw, łącz-

Rada Bezpieczeństwa. Środki takie zostaną zaniechane, gdy tylko Rada Bezpieczeństwa podejmie działania konieczne do przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Traktat północnoatlantyczny z dnia 4 kwietnia 1949 r., art. 5 (Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970).

⁷ Wywiad z pracującym w latach 1980–2009 dla Centrum CIA ds. Zwalczania Terroryzmu Arturo Munozem [w:] E. de Lavarene, A. Marquardt, *Afganistan. Cena zemsty* (tytuł oryginalny: *Afghanistan, le prix de la vengeance*) [film dokumentalny], reż. A. Marquardt, Francja 2012, opracowanie Telewizja Polska, Agencja Filmowa, tekst polski M. Garbalska. Śledztwo i wywiady prowadzone przez Nadię Blétry i Erica de Lavarene.

⁸ Wywiad ze specjalistą ds. Afganistanu Olivierem Royem [w:] E. de Lavarene, A. Marquardt, *op.cit.*

⁹ Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions, 5 December 2001, S/2001/1154.

nie 18 z 24 stanowisk w nowym rządzie. Ministrem obrony został Tadżyk, generał Mohammad Qasim Fahim¹⁰, który po śmierci Massouda stanął na czele UNIFSA.

Karzai podjął próbę negocjacji z przywódcą talibów mułłą Omarem w celu osiągnięcia porozumienia w sprawie przyszłości Kandaharu. Warunkiem pozostania Omara w mieście było odstąpienie talibów od działań zbrojnych. Na konferencji w Islamabadzie 6 grudnia 2001 roku mułła Abdul Salam Zaeef potwierdził, że Omar przystał na propozycję, zrzekł się władzy i zapowiedział poddanie Kandaharu. Przeciwni porozumieniu byli jednak Amerykanie, którzy traktowali talibów na równi z Al-Kaidą. Pod ich naciskiem Karzai zrezygnował z ugody, mimo iż, tak jak i ONZ, chciał podpisać porozumienia. Talibowie opuścili Kandahar 7 grudnia 2001 roku, co na ówczesny moment oznaczało praktycznie koniec regularnych działań zbrojnych. Omar znalazł schronienie na pasztuńskich terenach przygranicznych w Pakistanie, a talibowie rozproszyli się po kraju. W Afganistanie rozmieszczono Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa – *International Security Assistance Force (ISAF)*¹¹, które miały za zadanie wspierać rząd afgański w zapewnianiu bezpieczeństwa, praworządności i poszanowania praw człowieka, odbudowie i rozwoju kraju, wzmocnieniu i szkoleniu Afgańskich Narodowych Sił Bezpieczeństwa – *Afghan National Security Forces (ANSF)*, zwalczaniu terroryzmu i rebelii.

Afganistan stawił czoła wyzwaniom związanym z rekonstrukcją polityczną i stabilizacją. Znajdował się w fazie przejściowej wraz z utworzeniem Afgańskiej Administracji Tymczasowej i zwołaniem nadzwyczajnej *Loya Jirga* w czerwcu 2002 roku, która ustanowiła nową nazwę państwa, tj. Tymczasowe Islamskie Państwo Afganistanu¹². Ka-

¹⁰ Podczas sowieckiej inwazji na Afganistan był członkiem *Khad* (tajnej policji rządu komunistycznego). Pod koniec lat 80. przyłączył się do islamskiego powstania przeciwko komunistom. Związany z *Jan'iyat-i Islami-yi Afghanistan*. Dowódca drugiego stopnia *Jamiat*, partii *Shura-e Nazar* Ahmeda Shaha Massouda. Usunięty ze stanowiska ministra obrony przez prezydenta Hamida Karzaja 23 grudnia 2004 r., gdy administracja przejściowa ustąpiła miejsca administracji wybieranej w wyborach powszechnych. Na mocy dekretu prezydenckiego wydanego w grudniu 2004 r. dożywotnio sprawował najwyższy stopień marszałka Afganistanu, ze wszystkimi prawami i przywilejami. Zmarł 9 marca 2014 r. Human Rights Watch uznaje go za osobę naruszającą prawa człowieka. Zob. *Afghan Biographies: Fahim, Marshal Mohammad Qasim*, Afghan Biographies, <https://www.afghan-bios.info>, 25.03.2014 (30.05.2024).

¹¹ Podstawą rozmieszczenia ISAF było Porozumienie z Bonn i rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1386 z 20 grudnia 2001 r. Zob. Agreement...; UN Security Council Resolution 1386 (2001), 20 December 2001, S/RES/1386 (2001). Mandat ISAF systematycznie przedłużano do 2014 r. 11 sierpnia 2003 r. dowództwo nad ISAF przejęło NATO.

¹² *International Religious Freedom Report 2003*, U.S. Department of State, <http://www.state.gov>, 18.12.2003 (30.05.2024).

rzaiovi powierzono urząd prezydenta, a Fahimowi wiceprezydenta. Osłabieni talibowie zaczęli się jednak odradzać. Na pograniczu afgańsko-pakistańskim, z czasem w samym Afganistanie, zwłaszcza w prowincjach południowych: Zabul, Kandahar, Uruzgan, zakładali obozy szkoleniowe i rekrutowali nowych bojowników. Byli to uczniowie madras z terenów zamieszkiwanych przez Pasztunów, szkoleni do działań partyzanckich i terrorystycznych. Aktywność talibów spotkała się z reakcją sił Sojuszu Północnego i międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej, które w latach 2002–2003 prowadziły szereg operacji wojskowych wymierzonych w pozostałości Al-Kaidy i talibów, m.in. *Harpoon, Mountain Lion Snipe, Torii, Condor, Buzzard, Cherokee Sky, Mountain Sweep, Warrior Sweep, Mountain Kiper*. Talibów wspierali niezależni przywódcy z plemion pasztuńskich pakistańskich terenów przygranicznych, którzy nie tylko nie utrzymywali stosunków z rządem, ale też popierali afgańską opozycję. W konsekwencji w 2004 roku na terenach przygranicznych wybuchła wojna domowa. Celem powstrzymania konfliktu interweniowali wówczas członkowie armii pakistańskiej, a prezydent Pervez Musharraf rozpoczął negocjacje z przywódcami plemion¹³. Okres tymczasowy państwa zakończył się z chwilą uchwalenia 3 stycznia 2004 roku konstytucji ustanawiającej Islamską Republikę Afganistanu, opartą na systemie prezydenckim z trójpodziałem władzy¹⁴, formalnie ratyfikowaną przez prezydenta Hamida Karzai podczas ceremonii w Kabulu 26 stycznia 2004 roku.

Rola praw człowieka w rozwoju, budowie bezpieczeństwa i praworządności w Afganistanie

Zaangażowanie międzynarodowej koalicji było istotnym krokiem w kierunku zjednoczenia Afgańczyków i przywrócenia stabilności kraju. Ten kluczowy moment, w którym Afganistan mógł odzyskać suwerenność i zwrócić władzę obywatelom, stał się niezwykle ważny w kontekście przywrócenia praw człowieka w regionie. W tym celu niezbędne były fundamentalne zmiany strukturalne umożliwiające udział ludzi z różnych warstw społeczeństwa w działaniach decyzyjnych. Istotnym elementem inkluzyjnego procesu partycypacyjnego, który pozwoli na odbudowę instytucji rządzenia, miała być możliwość aktywnego uczestnictwa w tworzeniu nowych ram prawnych, politycznych i społecznych, chroniących prawa człowieka i zapewniających równość wszystkich

¹³ K. Cenda-Miedzińska, *Wpływ konfliktu zbrojnego na bezpieczeństwo dzieci w Islamskiej Republice Afganistanu w latach 2004–2014*, Kraków 2019, s. 34–35.

¹⁴ Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan, 26 January 2004 (ratified).

obywateli. Rada Bezpieczeństwa wyraziła zdecydowane poparcie dla wysiłków narodu afgańskiego na rzecz ustanowienia przejściowej administracji i utworzenia nowego rządu, które z założenia miały być wieloetniczne i w pełni reprezentatywne dla wszystkich Afgańczyków. Przyjęto, iż będą szanować prawa człowieka bez względu na płeć, pochodzenie etniczne lub religię, respektować międzynarodowe zobowiązania, ułatwią dostarczanie pomocy humanitarnej, uporządkują powrót uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych, a także staną się partnerem w ramach międzynarodowej współpracy na rzecz zwalczania handlu ludźmi¹⁵.

Podstawą stabilności i rozwoju kraju była odbudowa instytucji politycznych, społecznych i prawnych, zaś ich wzmocnienie dla zapewnienia bezpieczeństwa, ochrony praw człowieka oraz promowania uczciwego i sprawiedliwego społeczeństwa, stało się celem zarówno dla władz afgańskich, jak i dla społeczności międzynarodowej. Do czasu obalenia talibów Afganistan pozostawał stroną *Protokołu z Lake Success o zmianie Konwencji o zwalczaniu handlu kobietami i dziećmi oraz Konwencji o zwalczaniu handlu kobietami pełnoletnimi* (1947), czterech konwencji genewskich (1949), *Uzupełniającej konwencji w sprawie zniesienia niewolnictwa, handlu niewolnikami oraz instytucji i praktyk zbliżonych do niewolnictw* (1956), paktów praw człowieka (1966), *Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej* (1966), *Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania* (1984) oraz *Konwencji o prawach dziecka* (1989). Afganistan nie ratyfikował podpisanej w 1980 roku *Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet* (1979) i nie uznawał właściwości Komitetu Praw Człowieka do przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień na naruszenie przez państwo-stronę któregośkolwiek z praw wymienionych w *Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych* (1966) oraz upoważnienia Komitetu Przeciwko Torturom do badania informacji o stosowaniu tortur, a także prawa do przeprowadzenia poufnego dochodzenia w tym zakresie¹⁶. Ponieważ Afganistan był stroną instrumentów dotyczących praw człowieka, nie chodziło zatem o to, by te prawa na-

¹⁵ UN Security Council, Resolution 1378 (2001), 14 November 2001, S/RES/1378 (2001), pkt 1.

¹⁶ Kwestia przystąpienia do wspomnianych aktów prawnych została omówiona w: K. Cenda-Miedzińska, *Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka*, cz. I: *Lata 1919–1973*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2021, nr 2, s. 16–33; *eadem*, *Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka*, cz. II: *Lata 1973–1989*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2022, nr 4, s. 39–58; K. Cenda-Miedzińska, *Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka*, cz. III..., s. 119–140.

rzucac, ale o to, by ulatwic i pomoc Afganczykom w ich urzeczywistnianiu i osiagnieciu tego, do czego w tej dziedzinie zawsze dazyli.

Uczestnicy rozmow ONZ w sprawie Afganistanu w 2001 roku byli zdecydowani, by promowac pojednanie narodowe, trwaly pokoj, stabilnosc i poszanowanie praw czlowieka, jako kluczowe elementy budowania praworzadnosci i bezpieczenstwa panstwa. Na mocy porozumienia z Bonn wladze tymczasowe Afganistanu i Nadzwyczajna *Loya Jirga* zobowiazano do dzialania zgodnie z podstawowymi zasadami i postanowieniami zawartymi w miedzynarodowych instrumentach dotyczacych praw czlowieka i miedzynarodowym prawie humanitarnym, ktorych stroną byl Afganistan. Z pomoca ONZ Tymczasowa Administracja zostala zobligowana do utworzenia niezaleznej komisji praw czlowieka, ktora monitorowalaby prawa czlowieka, prowadzila dochodzenia w sprawie ich naruszen i rozwijala krajowe instytucje zajmujace sie ta problematyka. Prawo badania naruszen praw czlowieka i, w razie koniecznosci, zlecenia dzialan naprawczych zastrzegla sobie rowniez ONZ – odpowiedzialna za opracowanie i wdrozenie programu edukacji o prawach czlowieka celem ich promowania, poszanowania i zrozumienia¹⁷. Porozumienie z Bonn dalo takze podstawy do uznania prawa kobiet do edukacji, zatrudnienia i udzialu w zyciu spolecznym. Po pierwsze: przewodniczacy, wiceprzewodniczacy i inni czlonkowie Tymczasowej Administracji zostali wybrani przez uczestnikow rozmow ONZ w sprawie Afganistanu, na podstawie kompetencji zawodowych i uczciwosci osobistej z list przedlozonych przez uczestnikow rozmow ONZ, z nalezytym uwzglednieniem znaczenia udzialu kobiet. Po drugie: zwrcono uwage na reprezentacje kobiet we Wladzach Tymczasowych i Nadzwyczajnej *Loya Jirga*. Po trzecie: w sklad Tymczasowej Administracji wszedl Departament Pracy i Spraw Spolecznych, Departament Edukacji, Departament Szkolnictwa Wyzszego oraz Departament Spraw Kobiet, ktore m.in. mialy sie zajac zwalczaniem dyskryminacji i promowaniem rownoupewnienia plci¹⁸.

Jezyka praw czlowieka, w kontekscie bezpieczenstwa i przywrócenia praworzadnosci w nowym Afganistanie, uzywali wielcy aktorzy areny miedzynarodowej. Zgromadzenie Ogolne uznalo, ze odpowiedzialnosc sprawcow powaznych naruszen praw czlowieka, w tym ich wspolnikow, jest jednym z glownych elementow kazdego skutecznego sredka prawnego dla ofiar naruszen i kluczowym czynnikiem zapewniajacy sprawiedliwy system wymiaru sprawiedliwosci, ostateczne pojednanie i stabilnosc w panstwie¹⁹. Rada Bezpieczenstwa laczyła pomoc

¹⁷ Agreement..., pkt V.2, zał. II pkt 6.

¹⁸ *Ibidem*, pkt III.3, IV.2.iii, V.4, zał. 4.

¹⁹ UN General Assembly, *Question of human rights in Afghanistan: Resolution adopted by the General Assembly*, 7 February 2002, A/RES/56/176.

humanitarną i rozwojową z utrzymaniem bezpiecznego środowiska i poszanowaniem praw człowieka przez władze lokalne²⁰. Rada Społeczna i Gospodarcza wzywała afgańskie władze przejściowe i przyszły Tymczasowy Rząd Afgański, by zapewniły wysoki priorytet w kwestii ratyfikacji Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, oraz podpisały i ratyfikowały Protokół fakultatywny do konwencji²¹. Publiczne zaangażowanie na rzecz odpowiedzialności za prawa człowieka i wdrażanie programów rozwojowych zgodnie z priorytetami Afgańczyków w zakresie praw człowieka podjęła ustanowiona w 2002 roku Misja Wsparcia ONZ w Afganistanie – *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA). Strategię praw człowieka implemmentowano w ramach badań ukierunkowanych na ich monitorowanie, weryfikowanie i raportowanie przypadków łamania, a także na rzecznictwo i współpracę ze wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w działania w Afganistanie. Prace skupiały się wokół naruszeń praw człowieka wywołanych konfliktem zbrojnym, praw podstawowych, w tym m.in. prawa do życia, wolności i integralności fizycznej, wolności słowa, praw kobiet, dzieci, osób pozbawionych wolności, obrońców praw człowieka²². Do kraju ściągaly organizacje humanitarne i NGOs, które łączyły świadczoną pomoc z elementami praw człowieka. Centrum Praw Gospodarczych i Społecznych sformułowało zalecenia ukierunkowane na budowanie konsensusu wśród Afgańczyków, włączając w to zarówno przywódców, jak i zwykłych obywateli, na rzecz przestrzegania praw człowieka i rozwoju opartego na tych prawach, tj.:

- Podjęcie pilnych działań w celu wsparcia aspiracji Afgańczyków w zakresie praw człowieka, których brak mógłby skutkować utrwaleniem bezkarności w nowym rządzie. W tym celu postulowano m.in. prowadzenie monitorowania praw człowieka w całym kraju, a także rozszerzenie obecności sił pokojowych na obszary miejskie.
- Wzmocnienie roli ONZ w dziedzinie praw człowieka poprzez włączenie tych kwestii do misji politycznych i rozwojowych, co wymagało znacznych zasobów i woli politycznej, ale było niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i przestrzegania praw człowieka.

²⁰ UN Security Council, Resolution 1401 (2002), 28 March 2002, S/RES/1401 (2002), pkt 4.

²¹ UN Economic and Social Council, Resolution 2002/4: Situation of women and girls in Afghanistan, 24 July 2002, E/RES/2002/4, pkt 4 b.

²² Misja ustanowiona na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1401 (2002). Mandat misji przedłużają rezolucje nr: 1662 (2006), 1746 (2007), 1806 (2008), 1868 (2009), 1917 (2010), 1974 (2011), 2041 (2012), 2096 (2013), 2145 (2014), 2210 (2015), 2274 (2016), 2344 (2017), 2405 (2018), 2460 (2019), 2489 (2019), 2543 (2020), 2596 (2021), 2626 (2022), 2678 (2023), 2679 (2023), 2727 (2024).

Szczególną rolę upatrywano w UNAMA w obszarze monitorowania i dokumentowania nadużyć i sprawców naruszeń praw człowieka, ochrony i pomocy ofiarom, zapobiegania naruszeniom, edukacji i szkoleń instytucji rządowych i pozarządowych w budowaniu potencjału krajowego, edukacji i wsparcia banków i podmiotów ONZ w zakresie wdrażania programów opartych na prawach.

- Skupienie się Banku Światowego na włączeniu praw człowieka do wszystkich programów odbudowy, nadając w ten sposób priorytet spełnianiu tych zasad przed innymi celami rozwojowymi.
- Konieczność przeprowadzenia niezależnej oceny potrzeb w zakresie praw człowieka w Afganistanie przy współpracy agencji ONZ i NGOs, aby móc zagwarantować, że programy odbudowy odpowiadają rzeczywistym potrzebom mieszkańców.
- Rozpoczęcie kampanii edukacyjnej na rzecz praw człowieka, która zmobilizuje opinię publiczną i będzie promować odpowiedzialność za prawa człowieka. Pierwsze działania inicjowały Afgańska krajowa grupa robocza ds. edukacji, wspierana przez UNAMA i Biuro Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka – *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).
- Wzmocnienie przez społeczność międzynarodową budowy lokalnego potencjału w dziedzinie praw człowieka, włączając w to wsparcie dla instytucji krajowych i niezależnego monitorowania.
- Utworzenie odrębnej, niezależnej instytucji monitorującej odbudowę Afganistanu, która będzie zajmować się dokumentowaniem nadużyć i minimalizacją korupcji.
- Oddzielenie przez USA swojej polityki wojskowej od działań na rzecz praw człowieka i rozwoju celem zapewnienia skutecznego wsparcia dla Afgańczyków.
- Zmiana polityki USA w kierunku większego zaangażowania na rzecz pokoju i praw człowieka w Afganistanie, nieodzownej dla osiągnięcia stabilności i bezpieczeństwa w regionie. W tym celu postulowano, by rząd USA zaprzestał dostarczania broni i pieniędzy watażkom w całym kraju; wspierał ekspansję międzynarodowych sił pokojowych; przyjął prawną i moralną odpowiedzialność za szkody wyrządzone życiu i mieniu cywilów, ustanawiając dobrze finansowany program odszkodowań dla ofiar w Afganistanie²³.

Wypełniając ustalenia z Bonn, w czerwcu 2002 roku Dekretem prezydencji Tymczasowej Administracji Afganistanu powołano Afgańską

²³ Center for Economic and Social Rights, *Human Rights and Reconstruction in Afghanistan*, New York 2002, s. 5–8.

Niezależną Komisję Praw Człowieka – *Afghanistan Independent Human Rights Commission* (AIHRC), odpowiedzialną za opracowanie krajowego planu działania na rzecz praw człowieka w Afganistanie, monitorowanie praw człowieka, prowadzenie dochodzeń w sprawie naruszeń, opracowanie i realizację krajowego programu edukacji o prawach człowieka, podejmowanie konsultacji oraz opracowanie zaleceń dotyczących budowania i wzmacniania krajowych zdolności i instytucji w zakresie praw człowieka, zgodnie z warunkami porozumienia bońskiego, obowiązującymi międzynarodowymi normami, standardami i konwencjami w zakresie praw człowieka²⁴. Pod wpływem presji organizacji i społeczności międzynarodowej 5 marca 2003 roku Afganistan ratyfikował Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (po prawie 23 latach od momentu jej podpisania), co z zadowoleniem przyjęła Rada Gospodarcza i Społeczna²⁵. Władze nie zdecydowały się jednak, głównie za sprawą fundamentalistów, na podpisanie Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet uznającego kompetencje Komitetu do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet do otrzymywania i rozpatrywania zawiadomień składanych przez osoby podlegające jurysdykcji Afganistanu, albo osoby lub grupy osób albo w imieniu osób lub grup osób twierdzących, że stały się ofiarami naruszenia przez Afganistan któregośkolwiek z praw wymienionych w Konwencji. 19 września 2002 roku Afganistan przystąpił do Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, który zobowiązuje państwo do ścigania i penalizacji oferowania, dostarczenia lub przyjęcia dziecka w jakikolwiek sposób w celu seksualnego wykorzystywania, w tym prostytucji, przekazania jego organów, angażowania do pracy przymusowej, nakłaniania w niewłaściwy sposób do udzielenia zgody na adopcję dziecka, oferowania, a także produkcji, dystrybucji, rozpowszechniania, importu, eksportu, handlu lub posiadania dziecięcej pornografii. Karane powinny być również, zgodnie z postanowieniami prawa krajowego, próby popełnienia, współudział lub

²⁴ *Decree of 2002 of the Presidency of the Interim Administration of Afghanistan on the Establishment of an Afghan Independent Human Rights Commission*, 6 June 2002, art. 2 i 9, UNHCR, <https://www.refworld.org>, 6.06.2002 (30.05.2024). Szerzej zob. K. Cenda-Miedzińska, *Funkcjonowanie organów ochrony praw człowieka w krajach ogarniętych konfliktem zbrojnym na przykładzie Afgańskiej Niezależnej Komisji Praw Człowieka* [w:] *Bezpieczeństwo, prawa człowieka, stosunki międzynarodowe*, t. 3, red. K. Żarna, Rzeszów 2021, s. 9–17.

²⁵ Zob. UN Economic and Social Council, Resolution 2003/43: Situation of women and girls in Afghanistan, 22 July 2003, E/RES/2003/43, pkt 1 b.

udział w którymkolwiek z tych czynów, a dzieci-ofiary powinny mieć zagwarantowaną pomoc od państwa²⁶. Rok później, 24 września, Afganistan przystąpił również do Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie angażowania dzieci w konflikty zbrojne²⁷. Równocześnie złożył wymaganą wiążącą deklarację określającą minimalny dopuszczalny wiek, tj. 22 lata, ochotniczego wstępowania do narodowych sił zbrojnych, przyznając, że rekrutacja jest dobrowolna i prowadzona bez użycia siły i przymusu²⁸. Deklarowany wiek wstępowania obywatela afgańskiego do armii ustalono dekretem nr 20 w sprawie dobrowolnego wpisu do Afgańskiej Armii Narodowej, który sygnował Hamid Karzai, Przewodniczący Tymczasowego Islamskiego Państwa Afganistanu, w maju 2003 roku²⁹. Jednak trzy miesiące po przystąpieniu do protokołu i złożonej deklaracji, dekretem prezydenckim nr 97 obniżono go do progu lat 18³⁰.

Nierozłączność bezpieczeństwa, praworządności i poszanowania praw człowieka były ważne dla wszystkich Afgańczyków, ale kluczowe w przypadku osób powracających do Afganistanu, ponieważ wpływało to na trwałość ich powrotu. 1 marca 2002 roku UNHCR i władze Afganistanu rozpoczęły program ułatwionych powrotów uchodźców z Pakistanu, a 3 kwietnia UNHCR oraz rządy Iranu i Afganistanu podpisały trójstronne porozumienie w sprawie dobrowolnej repatriacji uchodźców afgańskich z Iranu³¹. W styczniu 2003 roku rozpoczęły działalność Prowincjonalne Zespoły Odbudowy – *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) złożone z pracowników wojskowych i cywilnych, podległe Do-

²⁶ Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii z dnia 25 maja 2000 r., art. 3 i 8 (Dz.U. 2007, nr 76, poz. 494). Protokół przyjęty Rezolucją nr 54/263 z dnia 25 maja 2000 r., w trakcie 54. sesji (97 spotkanie plenarne) Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych. Zob. UN General Assembly, Resolution A/RES/54/263, [w:] *Official Records of the General Assembly, Fifty-fourth Session, Supplement No. 49 (A/54/49)*, vol. 3, s. 6.

²⁷ Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie angażowania dzieci w konflikty zbrojne z dnia 25 maja 2000 r. (Dz.U. 2007, nr 91, poz. 608). Protokół przyjęty Rezolucją nr 54/263 z dnia 25 maja 2000 r.

²⁸ *Optional Protocol to the UN Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, Declaration and Reservation: Afghanistan*, [w:] United Nations, *Multilateral treaties deposited with the Secretary-General*, status as at 31 December 2003, vol. 1, Part I, Chap. I to XI, ST/LEG/SER.E/22, s. 319.

²⁹ Transitional Islamic State of Afghanistan, Presidential Decree No. 20 on the voluntary enrollment to the Afghan National Army, 25 May 2003, art. 1.2.

³⁰ Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Child soldiers global report 2008: Afghanistan*, 2008, s. 40.

³¹ *Joint Programme between the Government of the Islamic Republic of Iran, the Interim Authority of Afghanistan, and UNHCR for Voluntary Repatriation of Afghan Refugees and Displaced Persons*, Geneva, 3 April 2002.

wództwu Regionalnemu ISAF, ukierunkowane na poprawę jakości życia w Afganistanie, rozwój społeczny, polityczny i gospodarczy kraju, w tym na budowanie potencjału rządu w obszarze bezpieczeństwa, prawa i porządku publicznego, sprawiedliwości, edukacji i opieki zdrowotnej³². W odniesieniu do wybranych praw człowieka przyjęto również odpowiednie rozwiązania legislacyjne, tj. ustawę prasową z 2002 roku gwarantującą wolność słowa z pewnymi ograniczeniami³³ oraz ustawę o partiach politycznych z 2003 roku zabraniającą rejestracji partii wspieranych przez siły zbrojne lub sprzeciwiających się islamowi bądź propagujących nienawiść i przemoc rasową, religijną lub wyznaniową³⁴.

Pomimo pewnych postępów w kwestii bezpieczeństwa, praworządności i ochrony praw człowieka tymczasowym władzom afgańskim i społeczności międzynarodowej nie udało się zapewnić wystarczających warunków na rzecz wzmocnienia instytucji państwa w tym obszarze. Prawa polityczne i obywatelskie były w dalszym ciągu mocno ograniczane. Partiom prodemokratycznym utrudniano prowadzenie kampanii i rozpowszechnianie materiałów krytykujących urzędników, a zwykli obywatele głoszący poglądy odmienne od władz tymczasowych byli zastraszani. Media pozostawały niestabilne. Mimo iż wydano ponad 200 licencji na nadawanie, to niektórzy watażkowie zabraniali im działalności na terenach przez siebie kontrolowanych. Z jednej strony, stosowano autocenzurę, nie poruszano drażliwych kwestii. Dwóch redaktorów kabulskiej gazety *Aftab* aresztowano, oskarżono o bluźnierstwo, a wydział Fatw (edyktów religijnych) Sądu Najwyższego skazał ich na śmierć. Z drugiej strony, jedna ze stacji kablowych zignorowała wyrok wydany przez konserwatywnego prezesa Sadu Najwyższego zakazującego jej działalności i wznowiła nadawanie. Szyici będący w mniejszości, szczególnie Hazarowie, byli dyskryminowani przez większość sunnicką. Mimo że formalnie przywrócono kobietom prawo do edukacji i zatrudniania, to mężatki nie mogły uczęszczać do szkół średnich, a sektor szkolnictwa był w dalszym ciągu przedmiotem gróźb i ataków. Wolność zgromadzeń realizowano w sposób chaotyczny, w zależności od sił sprawujących kontrolę na danym terytorium, a wobec demonstrantów niejednokrotnie używano przemocy. W ciągu 16 miesięcy od momentu powstania Afgańska Niezależna Komisja Praw Człowieka przyjęła łącznie około 2 tys. skarg na

³² *Afghanistan. Provincial Reconstruction Team. Observations, Insights and Lessons*, Handbook, No. 11–16, February 2011, Approved for Public Release.

³³ Decree No. 81 dated 20 February 2002 of the Head of Interim Government of Afghanistan Regarding Endorsement of the Press Law (O.G. No. 800, 9 March 2002).

³⁴ Order No. 4259 dated 14 October 2003 of the President of Transitional Islamic Government of Afghanistan Regarding Political Parties Law and Regulation on the Procedure of Political Parties Establishment (O. G. No. 812, 18 October 2003).

naruszenia praw człowieka³⁵. Kwestie ograniczenia praw politycznych i wolności słowa tłumaczono względami bezpieczeństwa, choć w praktyce wynikało to z nacisków politycznych i grup zbrojnych. Ograniczenie wolności religijnej powodowane było presją islamskich grup fundamentalistycznych, pod których wpływem pozostawała tymczasowa administracja. Nie zdefiniowano również praw pracowniczych, co skutkowało brakiem mechanizmów ich egzekwowania i licznymi nadużyciami. Istotny był także brak zaufania do władzy sądowniczej, jej bezstronności i niezawisłości. Wątpliwości pogłębiał fakt, że brakowało funduszy na pracę Komisji ds. Reformy i Sądownictwa, która miała za zadanie przeprowadzenie stosowych zmian. W efekcie rodziła się korupcja, a wyroki wydawane na podstawie mieszanki kodeksów prawnych i plemiennych wymierzali słabo przeszkoleni sędziowie.

Zakończenie

W 2001 roku Afganistan doświadczył znaczących zmian w układzie sił politycznych mających wpływ na bezpieczeństwo państwa. Kluczowym momentem był atak na WTC, którego pokłosiem było rozpoczęcie przez USA operacji wojskowej *Enduring Freedom* wymierzonej w Al-Kaidę i talibów, którzy zezwolili jej na zakładanie obozów szkoleniowych na terenie Afganistanu. Wspólne działania Stanów Zjednoczonych i Sojuszu Północnego – dotychczasowego wroga talibów, doprowadziły do zdobycia kluczowych miast, zmuszając ich do opuszczenia Kabulu. Sojusz Północny, odgrywający kluczową rolę w pokonaniu talibskiego reżimu, wykorzystał swoją przewagę w trakcie spotkania w Bonn dotyczącego tymczasowych ustaleń w sprawie odbudowy instytucji rządowych i obsadził większość stanowisk w nowych władzach. Jednakże mając świadomość, że w nowym Afganistanie nie można ignorować Pasztunów, z których siły korzystali talibowie, zdecydowano, że przewodniczącym tymczasowego rządu zostanie Hamid Karzai. Brak zgody USA na porozumienie z talibami zaprzepaścił szanse na osiągnięcie pokoju. W efekcie osłabieni talibowie, wspierani przez plemiona pasztuńskie z pakistańskich terenów przygranicznych, zaczęli się odradzać, podejmując działania partyzanckie skierowane przeciwko nowemu rządowi oraz międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej, mimo że siły międzynarodowe i Sojusz Północny przeprowadzały kolejne, liczne operacje wojskowe mające na celu zwalczanie talibów i pozostałości Al-Kaidy.

³⁵ *Freedom in the World 2004 – Afghanistan*, UNHCR, <https://www.refworld.org>, 18.12.2003 (30.05.2024).

Międzynarodowe organizacje traktowały prawa człowieka jako immanentną część reformy systemu sprawiedliwości, odbudowy, pojednania i stabilności w państwie, a także pomocy humanitarnej i programów rozwojowych. Stanowiły one kluczowy element tymczasowych ustaleń w sprawie odbudowy stałych instytucji rządowych, zgodnie z którymi m.in. powołano Afgańską Niezależną Komisję Praw Człowieka. Badania nad prawami człowieka koncentrowały się na monitorowaniu, weryfikowaniu, dochodzeniu i raportowaniu przypadków naruszeń, a ponadto edukacji, pomocy ofiarom oraz współpracy z licznymi podmiotami zaangażowanymi w działania na rzecz promowania, łącznie z tworzeniem zaleceń w kontekście budowania i wzmacniania krajowych zdolności w zakresie praw człowieka. W okresie przejściowym Afganistan przystąpił do dwóch protokołów fakultatywnych do Konwencji o prawach dziecka, tj. w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii oraz w sprawie angażowania dzieci w konflikty zbrojne, uznając wiek 18 lat jako dolną granicę wstępowania do Afgańskiej Armii Narodowej. Władze tymczasowe państwa ratyfikowały Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, ale nie uznały kompetencji Komitetu do Spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet dotyczących rozpatrywania skarg na naruszenia przez Afganistan którekolwiek z praw wymienionych w Konwencji. Mimo podejmowanych działań, w dalszym ciągu dochodziło do licznych naruszeń praw człowieka, szczególnie w obszarze praw politycznych i społecznych, co zagrażało bezpieczeństwu i praworządności, podając w wątpliwość realizację bońskich obietnic. Powodem tego stanu rzeczy byli coraz potężniejsi watażkowie stojący na straży własnych interesów, odradzające się siły talibów, zdominowany przez Tadżyków Sojusz Północny, który w rządzie tymczasowym obsadził większość stanowisk, brak rozdzielenia władzy wykonawczej i ustawodawczej (rząd pełnił obie funkcje), działalność grup przestępczych, wzrost produkcji i handlu opium, wtrącanie się innych państw, zwłaszcza Pakistanu, Rosji, Arabii Saudyjskiej, a także brak należytej uwagi międzynarodowej w roku przedwyborczym.

Bibliografia

- Afghan Biographies: Fahim, Marshal Mohammad Qasim*, Afghan Biographies, <https://www.afghan-bios.info>, 25.03.2014 (30.05.2024).
- Afghanistan. Provincial Reconstruction Team. Observations, Insights and Lessons*, Handbook, No. 11–16, February 2011, Approved for Public Release.
- Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions, 5 December 2001, S/2001/1154.

- Cenda-Miedzińska K., *Funkcjonowanie organów ochrony praw człowieka w krajach ogarniętych konfliktem zbrojnym na przykładzie Afgańskiej Niezależnej Komisji Praw Człowieka* [w:] *Bezpieczeństwo, prawa człowieka, stosunki międzynarodowe*, t. 3, red. K. Żarna, Rzeszów 2021.
- Cenda-Miedzińska K., *Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka, cz. I: Lata 1919–1973*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2021, nr 2.
- Cenda-Miedzińska K., *Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka, cz. II: Lata 1973–1989*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2022, nr 4.
- Cenda-Miedzińska K., *Stanowisko Afganistanu wobec przyjęcia instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka, cz. III: Lata 1990–2001. Talibski wymiar (nie)bezpieczeństwa człowieka*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2024, nr 1.
- Cenda-Miedzińska K., *Wpływ konfliktu zbrojnego na bezpieczeństwo dzieci w Islamskiej Republice Afganistanu w latach 2004–2014*, Kraków 2019.
- Center for Economic and Social Rights, *Human Rights and Reconstruction in Afghanistan*, New York 2002.
- Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Child soldiers global report 2008: Afghanistan*, 2008.
- Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan, 26 January 2004 (ratified).
- Decree No. 81 dated 20 February 2002 of the Head of Interim Government of Afghanistan Regarding Endorsement of the Press Law (O.G. No. 800, 9 March 2002).
- Decree of 2002 of the Presidency of the Interim Administration of Afghanistan on the Establishment of an Afghan Independent Human Rights Commission, 6 June 2002, <https://www.refworld.org/legal/decrees/natlegbod/2002/en/13716>, 6.06.2002 (30.05.2024).
- Freedom in the World 2004 – Afghanistan*, UNHCR, <https://www.refworld.org>, 18.12.2003 (30.05.2024).
- Gall S., *Afghan Napoleon – The life of Ahmad Sah Massoud*, London 2022.
- Human Rights Watch, *Crisis of Impunity. The Role of Pakistan, Russia, and Iran in Fueling the Civil War in Afghanistan*, 2001, vol. 13, No. 3(C).
- Jamiat-e-Islami Afghanistan, *A Brief Biography of Professor Burhanuddin Rabbani, the Revolutionary Leader of Jamiat-e-Islami Afghanistan*, 1980.
- Joint Programme between the Government of the Islamic Republic of Iran, the Interim Authority of Afghanistan, and UNHCR for Voluntary Repatriation of Afghan Refugees and Displaced Persons*, Geneva, 3 April 2002.
- Modrzejewska-Leśniewska J., *Talibowie*, Pułtusk 2001.
- Oakes M., Youngs T., *Operation Enduring Freedom and the Conflict in Afghanistan: an Update*, House of Commons Library Research Paper 01/81, 31 October 2001.
- Optional Protocol to the UN Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, Declaration and Reservation: Afghanistan*, [w:] United Nations, *Multilateral treaties deposited with the Secretary-General*, status as at 31 December 2003, vol. 1, Part I, Chap. I to XI, ST/LEG/SER.E/22, s. 319.
- Order No. 4259 dated 14 October 2003 of the President of Transitional Islamic Government of Afghanistan Regarding Political Parties Law and Regulation on the Procedure of Political Parties Establishment (O. G. No. 812, 18 October 2003).
- Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie angażowania dzieci w konflikty zbrojne z dnia 25 maja 2000 r. (Dz.U. 2007, nr 91, poz. 608).

- Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii z dnia 25 maja 2000 r. (Dz.U. 2007, nr 76, poz. 494).
- Steward R.W., *The United States Army in Afghanistan: Operation Enduring Freedom, October 2001 – March 2002*, CMH Pub 70-83-1.
- Traktat północnoatlantycki z dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970).
- Transitional Islamic State of Afghanistan, Presidential Decree No. 20 on the voluntary enrollment to the Afghan National Army, 25 May 2003.
- UN Economic and Social Council, Resolution 2002/4: Situation of women and girls in Afghanistan, 24 July 2002, E/RES/2002/4.
- UN Economic and Social Council, Resolution 2003/43: Situation of women and girls in Afghanistan, 22 July 2003, E/RES/2003/43.
- UN General Assembly, Resolution A/RES/54/263, [w:] *Official Records of the General Assembly*, Fifty-fourth Session, Supplement No. 49 (A/54/49), vol. 3, s. 6.
- UN General Assembly, *Question of human rights in Afghanistan: Resolution adopted by the General Assembly*, 7 February 2002, A/RES/56/176.
- UN Security Council Resolution 1386 (2001), 20 December 2001, S/RES/1386 (2001).
- UN Security Council, Resolution 1378 (2001), 14 November 2001, S/RES/1378 (2001).
- UN Security Council, Resolution 1401 (2002), 28 March 2002, S/RES/1401 (2002).

**The position of Afghanistan on the adoption
of the international human rights instruments, part IV: 2001– 2003.
The role of human rights in development, building security and the rule of law
during the Provisional Islamic State of Afghanistan**

Abstract

The article is the fourth part of a series studying Afghanistan's path toward adopting international instruments to protect human rights. Based on domestic laws, documents, and international treaties, an analysis of the Provisional Islamic State of Afghanistan's approach to human rights, crucial to the state's security building in the early 21st century, was conducted. The article's structure corresponds to the research objectives: discussing changes in the balance of internal forces affecting Afghanistan's security and legal order, and showing the role of human rights in developing and building the state's security and rule of law.

Keywords: Afghanistan, security, human rights, rule of law, development.

Justyna Ciechanowska*, Katarzyna Szwed**

WERYFIKOWANIE PERSONELU PLACÓWEK OŚWIATOWYCH JAKO NARZĘDZIE SŁUŻĄCE OCHRONIE DZIECI PRZED PRZEMOCĄ

Streszczenie

Celem artykułu jest omówienie i ocena efektywności mechanizmu weryfikowania personelu placówek oświatowych wprowadzonego nowelą ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich. Nowelizacja rozszerzyła dotychczasowy zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli. Weryfikacja personelu placówek oświatowych w Rejestrze Sprawców Przepięststw na Tle Seksualnym oraz Krajowym Rejestrze Karnym ma służyć ochronie dzieci przed krzywdzeniem, a tym samym stanowić realizację konstytucyjnego obowiązku nałożonego na organy państwowe wynikającego z art. 72 ust. 1 Konstytucji RP. Wprowadzone regulacje, z jednej strony, uszczelnia system weryfikacji i zmniejsza ryzyko przemocy ze strony personelu, z drugiej jednak strony, stanowią dodatkowe obowiązki administracyjne dla dyrektorów placówek oświatowych. W praktyce mogą również wiązać się z rezygnacją z zapraszania osób z zewnątrz – różnego rodzaju prelegentów – do szkół i przedszkoli, co może pozbawić dzieci istotnych treści niosących wartość merytoryczną i edukacyjną.

Słowa kluczowe: prawa konstytucyjne, prawa dzieci, weryfikacja personelu, przemoc seksualna wobec dzieci

Wstęp

Z art. 72 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 2024 r. wynika obowiązek władz publicznych do zapewnienia ochrony praw dziecka¹. Organy

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: jciechanowska@ur.edu.pl. ORCID: 0000-0002-6115-0147.

** Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: kszwed@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-2755-2804.

¹ Obowiązek władz publicznych do zagwarantowania ochrony praw dzieci jest skorelowany z powszechnym prawem żądania ochrony dziecka przed szczególnie drastycznymi przejawami krzywdzenia. Prawo domagania się ochrony dzieci przed zjawiskami patologicznymi typu przemoc, demoralizacja, okrucieństwo czy wyzysk przysługuje

państwowe wywiązują się z tego zadania dwutorowo, tj. na płaszczyźnie stanowienia i stosowania prawa. Istnieje szereg aktów prawnych, które rozwijają konstytucyjną zasadę dobra dziecka, a wśród nich szczególnie miejsce zajmuje znowelizowana ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich². Jej nowela przebiegła w błyskawicznym tempie. Mianowicie, 13 lipca 2023 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw³, a już 2 sierpnia 2023 r. podpisał ją prezydent. Gwoli ścisłości należy powiedzieć, że prace legislacyjne nad jej zmianą prowadzone były już wcześniej. Ich intensyfikacja nastąpiła jednak w reakcji na śmierć 8-letniego Kamila z Częstochowy, która w maju 2023 r. wstrząsnęła opinią publiczną. Porażająca była nie tylko skala okrucieństwa ojczyzna wobec dziecka, ale także brak podjęcia stosownych działań w sytuacji podejrzenia przemocy domowej przez organy państwowe. Nowo przyjęta ustawa nabrała mocy obowiązującej z dniem 15 lutego 2024 r. W powszechnym użyciu określa się ją jako „Ustawa Kamila” lub „Lex Kamilek”.

Znowelizowana ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (dalej: u.p.p.s.) wprowadza szereg systemowych rozwiązań, których celem jest zabezpieczenie małoletnich przed krzywdzeniem w sposób całościowy i przekrojowy. W założeniu projektodawców przyjęte przepisy mają zniwelować braki w postaci sektorowości działań, a przez to także deficyt koordynacji i współpracy między instytucjami zajmującymi się dziećmi. Emblematyczne dla całej inicjatywy są tzw. standardy ochrony małoletnich, których istotnym elementem jest obowiązek weryfikowania kadry dopuszczonej do zajmowania się dziećmi, tak aby wykluczyć z jej grona osoby skazane za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności.

Celem publikacji jest analiza wymogu sprawdzania personelu placówki oświatowej przed dopuszczeniem do pracy z dziećmi z perspektywy zasadności wprowadzenia i efektywności, a także wskazanie istniejących wątpliwości i możliwych trudności w praktyce. W tekście zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy wymagania te pozwo-

każdej osobie. Zob. W. Borysiak, *Art. 72 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

² Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (Dz.U. 2024, poz. 560). Warto zaznaczyć, że w wyniku nowelizacji do dotychczasowej nazwy: ustawa o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym dodano człon: „i ochronie małoletnich”.

³ Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 1606).

łą skutecznie wyeliminować osoby zagrażające dzieciom z grona nauczycieli oraz szerzej – personelu szkolnego⁴, a także czy w dłuższej perspektywie czasowej będzie to skuteczne narzędzie ochrony dzieci przed krzywdzeniem.

Podstawową metodą badań przyjętą w toku prowadzonej analizy jest metoda dogmatyczno-prawna. Wykorzystano ją do omówienia i oceny relewantnych regulacji prawnych. Pomocniczo korzystano także z metody prawnohistorycznej do zbadania przepisów obowiązujących przed nowelą.

Weryfikacja personelu jako działanie prewencyjne chroniące przed krzywdzeniem małoletnich

Ochrona małoletnich przed krzywdzeniem powinna być w pierwszej kolejności rozpatrywana z punktu widzenia działań o charakterze prewencyjnym, a dopiero wówczas, gdy te nie wystarczą – zastosowania procedur interwencyjnych. Weryfikacja personelu dopuszczonego do pracy z małoletnimi w placówkach oświatowych stanowi wyraz polityki państwa polegającej na zapobieganiu przemocy grożącej małoletnim. Jednym z istotnych warunków zatrudnienia na stanowisku nauczyciela⁵

⁴ Z racji wielości podmiotów zobowiązanych do wprowadzenia standardów ochrony małoletnich, a przez to weryfikacji personelu, ograniczyliśmy się jedynie do zbadania tego obowiązku w placówkach edukacyjnych. Niemniej zgodnie z art. 22b u.p.p.s. obowiązek wprowadzenia standardów ochrony małoletnich mają:

1. organ zarządzający jednostką systemu oświaty, placówką oświatowo-wychowawczą, placówką artystyczną, specjalnym ośrodkiem szkolno-wychowawczym, ale też organ zarządzający placówką oświatową, opiekuńczą, wychowawczą, resocjalizacyjną, religijną, artystyczną, medyczną, rekreacyjną, sportową lub związaną z rozwijaniem zainteresowań, do której uczęszczają albo w której przebywają lub mogą przebywać małoletni;
2. organizator działalności oświatowej, opiekuńczej, wychowawczej, resocjalizacyjnej, religijnej, artystycznej, medycznej, rekreacyjnej, sportowej lub związanej z rozwijaniem zainteresowań przez małoletnich;
3. podmioty świadczące usługi hotelarskie oraz turystyczne, a także prowadzące inne miejsca zakwaterowania zbiorowego, w zakresie niezbędnym do zapewnienia ochrony małoletnich.

⁵ Kandydat na stanowisko nauczyciela musi spełnić szereg wymagań, tj. posiadać obywatelstwo polskie (z pewnymi wyjątkami, m.in. wymóg ten nie dotyczy państwa członkowskiego UE), pełną zdolność do czynności prawnych i korzystać z praw publicznych, a także kwalifikacje wymagane do zajmowania danego stanowiska. Nie może się przeciwko niemu toczyć postępowanie karne w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowanie dyscyplinarne. Jest zobowiązany do przedłożenia zaświadczenia o niekaralności za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. Nie może być prawomocnie ukarany karą dyscyplinarną, zwolnienia z pracy z zakazem przyjmowania do pracy w okresie 3 lat przed nawiązaniem stosunku pracy,

jest złożenie informacji o niekaralności⁶. Obowiązek przedłożenia informacji z Krajowego Rejestru Karnego (dalej: KRK) o niekaralności miał dotąd charakter fragmentaryczny. Obowiązywał wąsko oznaczone profesje⁷. Nowelizacja przepisów u.p.p.s. pozwoliła na objęcie tym wymogiem szersze grono podmiotów, a w omawianym kontekście – praktykantów, wolontariuszy, stażystów wykonujących działalność edukacyjną na rzecz dzieci w szkole, przedszkolu lub innej placówce oświatowej⁸. W piśmiennictwie występują rozbieżności w ocenie potrzeby weryfikacji personelu administracyjnego. Autorki skłaniają się ku pogładowi, że nadrzędną zasadę stanowi w tym przypadku nie tyle kryterium podziału na personel pedagogiczny i niepedagogiczny, lecz ustalenie, czy istnieje choćby potencjalna możliwość kontaktu z małoletnimi w ramach działalności związanej z edukacją lub opieką nad dziećmi.

Procedura weryfikacji personelu została uregulowana w art. 21 ust. 1–8 u.p.p.s. We wspomnianym przepisie stadialnie przedstawiono schemat i kolejność podejmowanych działań. Wypada zauważyć, że nie ma znaczących rozbieżności w sprawdzaniu obywatela polskiego i innego państwa.

Wypełnienie obowiązku weryfikacyjnego wymaga współdziałania ze strony pracodawcy bądź innego organizatora oraz kandydata do pracy. Zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 1 u.p.p.s. określone obowiązki spoczywają:

- na pracodawcy lub innym organizatorze działalności związanej z: wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich, lub z opieką nad nimi;
- wprost na osobie, z którą ma być nawiązany stosunek pracy lub która ma być dopuszczona do wymienionej powyżej działalności.

albo karą dyscyplinarną wydalenia z pracy. Z art. 91b ust. 2b *Karty Nauczyciela* wyraźnie wynika, że nie można nawiązać stosunku pracy z nauczycielem przedszkola, szkoły, placówki lub innej formy wychowania przedszkolnego, który nie spełnia warunków, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2–5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. 2024, poz. 986).

⁶ *Ibidem*, art. 10, ust. 8a w zw. z ust. 5, pkt 4. Wymóg ten nie dotyczył jedynie sytuacji, gdy z nauczycielem nawiązywano kolejny stosunek pracy w tej samej szkole w ciągu 3 miesięcy od dnia rozwiązania albo wygaśnięcia poprzedniego stosunku pracy na podstawie: *Ibidem*, art. 20 ust. 5c.

⁷ W przypadku nauczycieli obowiązek przedłożenia informacji z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności wynika z: *Ibidem*, art. 10 ust. 8a. 1.

⁸ W rozumieniu art. 2 pkt 1–8 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. 2024, poz. 737).

W przypadku jednostki oświatowej podmiotami zobowiązanymi do aktywnego uczestniczenia w procesie weryfikacji, poprzez odebranie lub złożenie stosownych informacji lub oświadczeń, są – z jednej strony – pracodawca, zazwyczaj w osobie dyrektora, lub organizator działalności edukacyjnej, a z drugiej – nauczyciel, a w uzasadnionych wypadkach personel niepedagogiczny placówki oświatowej. Warto zauważyć, iż pracodawca powiązał obowiązek kontroli personelu nie tyle z miejscem zatrudnienia, co raczej z rodzajowo wykonywaną pracą lub działalnością na rzecz małoletnich⁹.

Realizacja obowiązków określonych w art. 21 ust. 2–8 u.p.p.s. powinna nastąpić przed nawiązaniem stosunku pracy lub przed dopuszczeniem do innej działalności związanej z edukacją lub opieką nad dziećmi. Podkreślenia wymaga moment przeprowadzenia sprawdzenia, tj. zanim *de facto* kandydat zostanie dopuszczony do świadczenia pracy lub działalności na rzecz dzieci. Pracodawcy za niewypełnienie spoczywającego na nim obowiązku grozi kara w postaci aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 1000 zł. Identyczne sankcje przewidziano wobec kandydata, który nie złoży informacji lub oświadczenia, o których mowa w art. 21 ust. 3–7 u.p.p.s.¹⁰

Warto przy tym pamiętać, że procedura weryfikacyjna nie została w żaden sposób powiązana z podstawą prawną nawiązania współpracy. Bez znaczenia pozostaje zatem, czy dopuszczenie do pracy ma miejsce na podstawie umowy o pracę na czas określony lub nieokreślony, umowy cywilnoprawnej, umowy na czas próbny, umowy o staż czy innej.

Równocześnie sposób sformułowania art. 21 ust. 1 u.p.p.s. pozwala wnioskować, że weryfikacji podlega personel zatrudniany lub dopuszczany do działalności z dziećmi po wejściu w życie znowelizowanych przepisów, tj. 15 lutego 2024 r., zatem *a contrario* – nie istnieje analogiczny obowiązek wobec pracowników świadczących już pracę w placówce edukacyjnej. W ustawie z 28 lipca 2023 r. w zakresie ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich nie przewidziano bowiem regulacji przejściowych, które odnosiłyby się do sytuacji prawnej personelu zatrudnionego przed wejściem w życie znowelizowanych przepisów. W doktrynie pojawia się jednak pogląd, iż nie wyklucza to weryfikacji całego personelu na podstawie zasady dobrej praktyki¹¹.

⁹ K. Lisowski, *Obowiązek przedkładania informacji o niekaralności w kontekście nauczycielskich stosunków pracy*, Warszawa 2024.

¹⁰ Zob. art. 23 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością....

¹¹ P. Masłowska, *Odpowiedzi na pytania zadane podczas szkolenia: Standardy ochrony małoletnich w oświacie*, Warszawa 2024.

Sprawdzenie kandydata w Rejestrze Sprawców Przepięstw na Tle Seksualnym oraz odebranie informacji z Krajowego Rejestru Karnego

Uchwalenie ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym wprowadziło do polskiego porządku prawnego nieznanne mu wcześniej rozwiązania wzorowane na innych państwach. *Ratio legis* przyjętych regulacji stanowiło zabezpieczenie społeczeństwa przed sprawcami przestęstw na tle seksualnym jako elementu składowego bezpieczeństwa i porządku publicznego¹². W ogniu krytyki znalazł się obowiązujący od 1 października 2017 r. szczególny środek ochrony mający przeciwdziałać zagrożeniom tego rodzaju czynów zabronionych, tj. Rejestr Sprawców Przepięstw na Tle Seksualnym (dalej: RSPTS). Rozwiązaniu temu zarzucano między innymi pogwałcenie konstytucyjnego prawa do prywatności oraz naruszenie zasady proporcjonalności¹³.

Pierwotnie RSPTS dzielił się na dwie części: rejestr publiczny oraz rejestr z ograniczonym dostępem. Jednak w konsekwencji przyjęcia ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do Spraw wyjaśniania czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15¹⁴ znowelizowano dotychczasowe przepisy poprzez dodanie trzeciej kategorii bazy danych, tj. rejestru osób, wobec których postanowienie o wpisie wydała Państwowa Komisja do spraw wyjaśniania przypadków skierowanych przeciwko wolności seksualnej małoletnich poniżej 15 r.ż.¹⁵ Obecnie wszystkie trzy bazy danych tworzące RSPTS prowadzone są w systemie teleinformatycznym przez Ministra Sprawiedliwości¹⁶.

¹² A. Wolska-Bagińska, *Funkcjonowanie Rejestru Sprawców Przepięstw na Tle Seksualnym na podstawie badań ankietowych i danych statystycznych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, 2021, nr 2, s. 87 i n.

¹³ *Eadem*, *Ochrona praw i wolności nieletniego a Rejestr Sprawców Przepięstw na Tle Seksualnym*, „Palestra” 2018, nr 9, s. 63 i n.

¹⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (Dz.U. 2019, poz. 1820).

¹⁵ Obecnie po kolejnej nowelizacji jest to ustawa o Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 (Dz.U. 2024, poz. 94).

¹⁶ Zob. art. 4 ust. 1–3 ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością....

Dopuszczenie kandydata do pracy w placówce oświatowej związanej ze świadczeniem usług na rzecz dzieci wiąże się z obowiązkiem zwerfikowania danej osoby w Rejestrze z dostępem ograniczonym lub w Rejestrze osób, w stosunku do których Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 (dalej: Państwowa Komisja) wydała postanowienie o wpisie w Rejestrze¹⁷. Zgodnie z art. 12 pkt 6 i 7 u.p.p.s. uzyskanie informacji o osobie ujętej w Rejestrach jest uprawnieniem przynależnym pracodawcy lub organizatorowi działalności. Bezprawne pozyskanie wiedzy z Rejestru z dostępem ograniczonym zagrożone jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2¹⁸.

W Rejestrze z dostępem ograniczonym umieszczane są dane sprawców w sprawach o przestępstwa wymienione w art. 2 u.p.p.s., z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1–3 u.p.p.s., którzy zostali prawomocnie skazani, przeciwko którym prawomocnie warunkowo umorzono postępowanie karne, wobec których prawomocnie orzeczono środki zabezpieczające, są nieletni i prawomocnie orzeczono wobec nich środki wychowawcze, środek poprawczy lub środek leczniczy na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich w sprawach o czyny karalne, z wyłączeniem art. 200 § 1 Kodeksu karnego¹⁹. Z kolei Państwowa Komisja jest instytucją o szczególnym charakterze, której powstanie należy wiązać z potrzebą uczynienia zadość poczuciu społecznej sprawiedliwości w kwestii przestępstw popełnianych wobec dzieci²⁰. Znajduje to odzwierciedlenie w powierzonych jej zadaniach i kompetencjach. Zgodnie z klasyfikacją przyjętą w ustawie służą one wyjaśnianiu i zwalczaniu przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności popełnionych na szkodę małoletniego poniżej lat 15, prowadzeniu działalności prewencyjnej, edukacyjnej, badawczej oraz realizacji zadań związanych

¹⁷ Ustawa o Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu...

¹⁸ Zob. art. 24 ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością...

¹⁹ W art. 2 powyższej ustawy zdefiniowano przestępczość na tle seksualnym jako przestępstwa popełnione przeciwko wolności seksualnej, które są określone w rozdziale XXV Kodeksu karnego z wyjątkiem art. 201 (kazirodstwo, chyba że zostało popełnione na szkodę małoletniego pokrzywdzonego) i art. 202 § 1, § 3, § 4a, § 4b, § 4c kk (prezentowanie, utrwalanie, przechowywanie, rozpowszechnianie treści pornograficznych z udziałem małoletniego) oraz art. 204 § 1 i 2 (stręczycielstwo i sutenerstwo, chyba że zostały popełnione na szkodę małoletniego).

²⁰ M. Służalec, *Kompetencje Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 wobec art. 240 k.k.*, „Ius et Administratio”, 2023, nr 4, s. 168 i n.

z procesem legislacyjnym²¹. Jednym ze środków przysługujących Państwowej Komisji w celu wyjaśniania przypadków przestępstw przeciwko wolności seksualnej i obyczajności jest wydawanie postanowień o wpisie osób w Rejestrze. Zgodnie z art. 27b ustawy o Państwowej Komisji podstawą wydania postanowienia o wpisie w Rejestrze jest ustalenie w toku postępowania wyjaśniającego, że zachowanie osoby wskazanej jako sprawca w aktach sprawy przekazanych przez prokuratora albo właściwy sąd stanowiło realizację choćby jednego z zachowań wymienionych w rozdziale XXV Kodeksu karnego²² – wobec małoletniego poniżej lat 15.

Pobranie informacji o niefigurowaniu w Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym jest czynnością, której dopełnienie spoczywa na pracodawcy lub organizatorze działalności. Wydrukowaną informację należy zachować i dołączyć do akt osobowych pracownika albo dokumentacji dotyczącej osoby dopuszczonej do działalności.

Natomiast po stronie kandydata do pracy czy innej działalności związanej z edukacją lub opieką nad dziećmi widnieje obowiązek przedłożenia informacji o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie wybranych przestępstw. Zaświadczenie obejmuje:

- przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu określone w rozdziale XIX Kodeksu karnego;
- przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności określone w rozdziale XXV Kodeksu karnego;
- handel ludźmi (art. 189a Kodeksu karnego);
- znęcanie się (art. 207 Kodeksu karnego);
- przestępstwa określone w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii²³,
- odpowiadające tym przestępstwom czyny zabronione określone w przepisach prawa obcego.

O ile powołaniu do życia RSPTS towarzyszyły liczne kontrowersje, o tyle stosunkowo przychylnie odczytano obowiązek przedstawiania informacji z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie karalności za przestępstwo seksualne wobec małoletniego przed dopuszczeniem do pracy czy innej działalności²⁴. Dostrzeżono w tym realną możliwość eliminowania drapieżców seksualnych z grona osób zajmujących się zawodowo opieką nad dziećmi.

²¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu...

²² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 2024, poz. 17).

²³ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. 2023, poz. 1939).

²⁴ J. Podlewska, R. Szredzińska, J. Włodarczyk, *Analiza polskiego systemu ochrony dzieci przed krzywdzeniem*, Warszawa 2019, s. 28.

Weryfikacja obcokrajowców oraz osób mieszkających w innych państwach przed dopuszczeniem do pracy z małoletnimi w placówce oświatowej

Kompozycja narodowościowa polskiego społeczeństwa doznała w ostatnich latach istotnych przeobrażeń. W dobie postępującej globalizacji istnienie różnorodności kulturowej, etnicznej i narodowościowej uznaje się za rzecz naturalną, a migracja w poszukiwaniu lepszych warunków pracy, pozyskania wiedzy i wymiany doświadczeń jest powszechnie akceptowana czy wręcz pożądana. Polska staje się krajem atrakcyjnym do czasowego bądź stałego osiedlania się przez obcokrajowców.

W tym kontekście nie sposób nie wspomnieć o licznej obecności ukraińskich uchodźców na terytorium Polski, chociaż ich przyjazd nie ma charakteru dobrowolnego, lecz jest wymuszony przez toczący się konflikt zbrojny. Trzeba pamiętać, że w gronie tym są głównie kobiety i dzieci, z których część realizuje obowiązek szkolny w polskich placówkach edukacyjnych. Można się spodziewać, że wraz ze zmianą polityki socjalnej państwa polskiego ta liczba będzie rosła, a przez to szkoły i przedszkola potrzebować będą pomocy kadry rekrutującej się z grona obcokrajowców²⁵.

Jakkolwiek jest to aktualny problem, to wydaje się, że nie jest to jedyny powód, dla którego ustawodawca uwzględnił w tak szerokim zakresie wymagania dotyczące weryfikacji osób przebywających czasowo poza terytorium państwa polskiego, posiadających podwójne obywatelstwo bądź cudzoziemców. Objęcie obowiązkiem sprawdzenia niekaralności wymienionych podmiotów stanowi uszczelnienie systemu i daje pełniejszą gwarancję ochrony małoletnich przed możliwym krzywdzeniem w placówce oświatowej. Szkoła i przedszkole to miejsca, w których dzieci spędzają istotną część dnia. Można zaryzykować tezę, że proporcjonalnie do spędzonego w placówce oświatowej czasu wzrasta prawdopodobieństwo, że padną w nich ofiarą przemocy²⁶. Dlatego też kadra pedagogiczna powinna mieć odpowiednie kwalifikacje do prowadzenia działań profilaktycznych, a w razie konieczności do podejmowa-

²⁵ Por. art. 26 ust 1 pkt 2 i art. 26 ust. 3ba ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2024, poz. 167).

²⁶ Badania pokazują, że małoletni spotykają się najczęściej z przemocą rówieśniczą (66%). Natomiast jeśli sprawcami są dorośli, to wówczas najczęściej dochodzi do niej ze strony bliskich, w tym zwłaszcza rodziców (32%). Zob. K. Makaruk [i in.], *Diagnoza przemocy wobec dzieci w Polsce 2023*, Warszawa 2023, s. 31.

nia interwencji. Nade wszystko powinna się rekrutować z grona osób niekaranych, w tym za szczególną typizację czynów zabronionych.

Zawód nauczyciela wiąże się nie tylko ze swoistym etosem, ale także wysoko postawionymi wymaganiami²⁷. Zasadą jest zatrudnianie nauczycieli legitymujących się obywatelstwem polskim²⁸, jednak stosownie do przepisów szczególnych w placówkach oświatowych dopuszcza się zatrudnianie nauczycieli obcokrajowców wówczas, gdy uzasadnione jest to organizacją nauczania w szkole. W praktyce najczęściej stosuje się to wyłączenie wobec nauczycieli języków obcych. Podkreślenia wymaga fakt, iż zatrudnienie w szkole nauczyciela niebędącego obywatelem polskim wymaga zgody organu prowadzącego szkołę²⁹. Zgodnie z art. 21 ust. 4 osoba posiadająca obywatelstwo innego państwa niż Rzeczpospolita Polska przedkłada dodatkowo pracodawcy lub innemu organizatorowi informację z rejestru karnego państwa obywatelstwa uzyskiwaną do celów działalności zawodowej lub wolontariackiej związanej z kontaktami z dziećmi.

Poza tym pracodawcy lub innemu organizatorowi należy złożyć oświadczenie o państwie lub państwach, w których kandydat zamieszkiwał w ciągu ostatnich 20 lat, innych niż Rzeczpospolita Polska i państwo obywatelstwa. W tym przypadku nie sprecyzowano minimalnego okresu, który przesądzałby o powstaniu obowiązku informacyjnego, ani też nie dokonano rozróżnienia pomiędzy obywatelami a obcokrajowcami, co oznacza, że oświadczenie o państwach, w których dana osoba mieszkała w ciągu ostatnich 20 lat, powinien przedstawić także obywatel polski³⁰. W omawianym akcie prawnym nie przewidziano żadnego mechanizmu prawnego pozwalającego na zbadanie zgodności z prawdą takiego oświadczenia, co może częściowo podważać sens jego składania. Trzeba mieć na uwadze, że wraz z oświadczeniem należy przedłożyć pracodawcy lub innemu organizatorowi informację z rejestrów karnych wymienionych państw uzyskiwaną do celów działalności zawodowej lub wolontariackiej związanej z kontaktami z dziećmi. Natomiast w razie, gdy prawo państwa, z którego ma być przed-

²⁷ Zob. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 14 września 2023 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli (Dz.U. 2023, poz. 2102).

²⁸ Wymóg obywatelstwa polskiego nie dotyczy obywateli państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Zob. art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela...

²⁹ Zob. § 3 Rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 14 września 2023 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji... W przepisie odniesiono się do sytuacji prawnej szkoły, pomijając przypadek przedszkoli.

³⁰ K. Lisowski, *op.cit.*

łożona informacja, nie przewiduje wydawania jej do celów działalności zawodowej lub wolontariackiej związanej z kontaktami z dziećmi, wówczas przedkłada się informację z rejestru karnego tego państwa³¹.

Warto odnotować ułatwienie wynikające wprost z art. 7 ust. 1a ustawy o KRK³². Przepis stanowi, iż każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej oraz każdej osobie, która mieszka lub mieszkała w jednym z tych państw, przysługuje prawo do złożenia do KRK wniosku o wystąpienie z zapytaniem o informację dotyczącą jego osoby zawartą w rejestrze karnym innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, jeżeli jest lub była ona obywatelem państwa, do którego kierowane jest zapytanie, lub mieszka albo mieszkała na jego terytorium.

Zauważalna jest swoista gradacja obowiązku informacyjnego. W pierwszej kolejności wymaga się złożenia informacji z rejestrów karnych państwa obcego uzyskiwaną do celów działalności zawodowej lub wolontariackiej związanej z kontaktami z dziećmi, a dopiero gdy takowych w nim się nie prowadzi – za wystarczającą uznaje się informację z rejestru karnego danego państwa. Gdy obie możliwości zawiodą, właściwe jest rozwiązanie przewidziane w art. 7 u.p.p.s. Kandydat składa stosowne oświadczenie. W pierwszej kolejności zaświadcza, że prawo danego państwa nie przewiduje sporządzenia informacji lub nie prowadzi się w nim rejestru karnego, a dodatkowo, że:

- nie był prawomocnie skazany w tym państwie za czyny zabronione odpowiadające przestępstwom określonym w rozdziale XIX i XXV Kodeksu karnego, w art. 189a i art. 207 Kodeksu karnego oraz w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii;
- nie wydano wobec niego innego orzeczenia, w którym stwierdzono, iż dopuścił się takich czynów zabronionych;
- nie ma obowiązku wynikającego z orzeczenia sądu, innego uprawnionego organu lub ustawy stosowania się do zakazu zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności, związanych z wychowaniem, edukacją, wypoczynkiem, leczeniem, świadczeniem porad psychologicznych, rozwojem duchowym, uprawianiem sportu lub realizacją innych zainteresowań przez małoletnich, lub z opieką nad nimi.

Ważnym zastrzeżeniem poczynionym przez ustawodawcę jest, iż wskazane oświadczenia składane są pod rygorem odpowiedzialności

³¹ Por. art. 6 ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością...

³² Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz.U. 2024, poz. 276).

karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Powinny one zawierać klauzulę o treści „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, którą uznaje się za równoważną z pouczeniem organu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia³³.

Podobnie jak w przypadku informacji z Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym i Krajowego Rejestru Karnego dokumenty te należy dołączyć do akt osobowych pracownika albo dokumentacji dotyczącej osoby dopuszczonej do działalności edukacyjnej.

Tym, co przydaje omawianym przepisom rygorystycznego wyrazu, jest fakt, iż w zasadzie nie istnieją kategorie podmiotów zwolnionych z obowiązku weryfikacji przed dopuszczeniem do działalności edukacyjnej na rzecz dzieci lub opieki nad nimi. Jedynie w art. 21 ust. 10 u.p.p.s. przewidziano wyjątek w stosunku do członka rodziny małoletniego lub osoby znanej osobiście rodzicowi albo przedstawicielowi ustawowemu małoletniego pod warunkiem, że działalność edukacyjna czy opieka nad dzieckiem jest wykonywana w stosunku do małoletniego, którego rodzic albo przedstawiciel ustawowy są dopuszczającymi do działalności. Innymi słowy, zwolnienie z obowiązków określonych w art. 21 ust. 2–8 u.p.p.s. dotyczy rodziny małoletniego lub osoby znanej rodzicom małoletniego osobiście. Niemniej sytuacja zmienia się diametralnie w sytuacji, gdy czynności wykonywane są na rzecz innych dzieci niż własne – wówczas konieczne jest zastosowanie właściwej procedury sprawdzenia.

Trzeba pamiętać, że w placówkach oświatowych przyjętą praktykę stanowi zapraszanie różnego rodzaju prelegentów, w tym policjantów, strażaków czy innych funkcjonariuszy publicznych. Nierzadko sami rodzice występują w roli specjalistów, wprowadzając dzieci w tajniki wykonywanego zawodu, pokazując swoje talenty czy po prostu czytając przedszkolakom wybraną lekturę. W doktrynie spotkać można rozbieżne interpretacje w kwestii obowiązku sprawdzania tego rodzaju prelegentów³⁴. Wydaje się, że jest to jeden z tych problemów, które wymagają dookreślenia przez ustawodawcę. Sformułowania użyte w ustawie nie dają jasnej odpowiedzi na rodzaje się wątpliwości dotyczące weryfikacji podmiotów, które z racji wykonywanej profesji zostały poddane szczegółowemu sprawdzeniu bądź ich kontakt z dziećmi ma charakter jedynie epizodyczny. Tego typu wątpliwości raczej przyczyniają się do rozrostu biurokracji, a niekoniecznie wzmacniają bezpieczeństwo dziecka.

³³ Krytycznie o tym rozwiązaniu: A. Warston, M. Truszkowski, *Standardy ochrony małoletnich w świetle ustawy z 28 lipca 2023 roku – ocena wybranych regulacji i uwagi de lege ferenda (część 1)*, „RAIP”, 2024, nr 1, s. 229.

³⁴ Por. P. Masłowska, *op.cit.*

Zakończenie

Rozszerzenie zakresu weryfikacji personelu placówki oświatowej uzasadnione jest zapewnieniem szerszej ochrony małoletnim przed krzywdzeniem ze strony dorosłych. Dotychczas wymóg niekaralności związany był z wykonywaniem zawodu nauczyciela, natomiast w wyniku noweli objęto nim każdą osobę, która realizuje działania edukacyjne lub sprawuje opiekę nad dziećmi w placówkach oświatowych. Niewątpliwie jest to krok w dobrą stronę, bo w istocie może przyczynić się do wyeliminowania przestępców seksualnych z otoczenia dzieci. Stanowi wyraz całościowej i systemowej ochrony małoletnich przed krzywdzeniem, a także jest realizacją konstytucyjnego nakazu wynikającego z art. 72 ust. 1 Konstytucji wzywającego organy władzy państwowej do zagwarantowania dzieciom ochrony przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją.

Wymóg przeprowadzania tak szerokiego sprawdzenia osób dopuszczonych do pracy lub opieki nad dziećmi jest nowością, więc efektywność tego rozwiązania musi zostać poddana próbie czasu i praktyki. Jednak już na wczesnym etapie wdrażania przepisów przez poszczególne jednostki oświaty uwidaczniają się problemy interpretacyjne nowych przepisów. Niejasne są sformułowania dotyczące rozumienia pojęcia „działalność”, a w konsekwencji – kto faktycznie podlega weryfikacji. Pamiętać również należy o znacznym obciążeniu biurokratycznym polskich szkół i przedszkoli, a nowo wprowadzone rozwiązania nakładają kolejne obowiązki administracyjne na dyrektorów szkół i przedszkoli. Mogą one także stanowić, przynajmniej w pierwszej fazie ich stosowania, przeszkodę w zapraszaniu do placówek oświatowych osób z zewnątrz. Dlatego o ile weryfikacja personelu pedagogicznego nie budzi wielkich kontrowersji, bo w istocie funkcjonuje od lat, zmienia się jedynie jej zakres, o tyle największe wątpliwości dotyczące praktycznej aplikacji wiążą się ze sprawdzeniem personelu niepedagogicznego.

Bibliografia

- Borysiak W., *Art. 72 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Saffjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Lisowski K., *Obowiązek przedkładania informacji o niekaralności w kontekście nauczycielskich stosunków pracy*, Warszawa 2024.
- Makaruk K. [i in.], *Diagnoza przemocy wobec dzieci w Polsce 2023*, Warszawa 2023.
- Masłowska P., *Odpowiedzi na pytania zadane podczas szkolenia: Standardy ochrony małoletnich w oświacie*, Warszawa 2024.
- Podlewska J., Szredzińska R., Włodarczyk J., *Analiza polskiego systemu ochrony dzieci przed krzywdzeniem*, Warszawa 2019.

- Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 14 września 2023 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli (Dz.U. 2023, poz. 2102).
- Służalec M., *Kompetencje Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 wobec art. 240 k.k.*, „Ius et Administratio”, 2023, nr 4.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. 2024, poz. 986).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 2024, poz. 17).
- Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (Dz.U. 2024, poz. 560).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. 2024, poz. 737).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (Dz.U. 2019, poz. 1820).
- Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz.U. 2024, poz. 276).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. 2023, poz. 1939).
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2024, poz. 167).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 1606).
- Warston A., Truszkowski M., *Standardy ochrony małoletnich w świetle ustawy z 28 lipca 2023 roku – ocena wybranych regulacji i uwagi de lege ferenda (część 1)*, „RAIP”, 2024, nr 1.
- Wolska-Bagińska A., *Funkcjonowanie Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym na podstawie badań ankietowych i danych statystycznych*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, 2021, nr 2.
- Wolska-Bagińska A., *Ochrona praw i wolności nieletniego a Rejestr Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym*, „Palestra”, 2018, nr 9.

Verifying the staff of educational institutions as a tool to protect children against violence

Abstract

The purpose of this article is to discuss and evaluate the effectiveness of the mechanism for verifying personnel of educational institutions introduced by the amendment to the Law of May 13, 2016 on Counteracting the Threat of Sexual Offenses and Protecting Minors. The amendment expanded the previous scope of subjects and objects of verification. The verification of personnel of educational institutions in the Sex Offender Registry and the National Criminal Register is intended to serve the purpose of protecting children from abuse, thus fulfilling the constitutional obligation imposed on state bodies under Article 72(1) of the Constitution of the Republic of Poland. The regulations introduced will tighten the verification system and reduce the risk of violence on the part of school personnel, but on the other hand they constitute additional administrative for principals of educational institutions. In practice, they may also involve the abandonment of inviting outsiders – various types of speakers – to schools and kindergartens, which may deprive children of important content carrying substantive and educational value.

Keywords: constitutional law, children's rights, Verifying the Staff, sexual violence against children

Ewelina Florek*

PRZECIWDZIAŁANIE ZANIECZYSZCZENIU POWIETRZA NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH MIAST: KRAKOWA, KATOWIC I ŁODZI

Streszczenie

Przeciwdziałanie zanieczyszczeniu powietrza stanowi aktualne oraz złożone zagadnienie w dobie kryzysu energetycznego. Dla efektywnej ochrony powietrza w wybranych miastach bardzo ważne jest wdrożenie odpowiednich działań przez samorząd terytorialny. Celem artykułu jest ukazanie działań podjętych przez samorząd terytorialny w trzech wybranych miastach (Krakowie, Katowicach, Łodzi) w zakresie przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza w sytuacji kryzysu energetycznego. Rozważania zostały oparte na analizie dokumentów, publikowanych informacjach, raportach oraz danych Europejskiej Agencji Środowiska, Głównego Urzędu Statystycznego oraz samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: ochrona powietrza, samorząd terytorialny, kryzys energetyczny

Wstęp

Monitorowanie stanu środowiska potwierdziło doniesienia o niekorzystnych zmianach w środowisku na skutek działania czynników naturalnych czy też antropogenicznych. Stan środowiska naturalnego na Ziemi przez ostatnie lata znacznie się pogorszył. W miarę rozwoju cywilizacyjnego człowiek w coraz większym stopniu oddziałuje na środowisko naturalne, czego efektem są często nieodwracalne zniszczenia. To właśnie natura dostarcza człowiekowi pożywienia czy miejsca bytu. Dlatego dążenie do maksymalnego ograniczenia degradacji środowiska to jeden z najważniejszych celów w obszarze dbałości o środowisko naturalne. Zanieczyszczenie środowiska jest najczęstszą przyczyną wielu chorób psychicznych i fizycznych oraz przedwczesnych zgonów,

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: eflorek@interia.pl, ORCID: 0000-0001-8342-464X.

zwłaszcza wśród dzieci, osób z wybranymi schorzeniami i osób starszych. Środowisko wolne od toksyn ma również kluczowe znaczenie dla ochrony naszej bioróżnorodności i ekosystemów, ponieważ zanieczyszczenie jest jedną z głównych przyczyn utraty bioróżnorodności. Zagrożenia różnorodności gatunkowej spowodowane są głównie przez destrukcję siedlisk, fragmentację ekosystemów, bezpośrednią eksploatację oraz wymieranie gatunków. Zmniejsza to zdolność ekosystemów do czynności takich jak sekwestracja dwutlenku węgla oraz odkażanie powietrza i wody¹.

Według raportu EEA² na temat zdrowia i środowiska w UE każdego roku ponad 400 000 przedwczesnych zgonów (w tym z powodu nowotworów) przypisuje się zanieczyszczeniu otaczającego powietrza, a 48 000 przypadków choroby niedokrwiennej serca oraz 6,5 miliona przypadków przewlekłych zaburzeń snu spowodowanych jest hałasem. Czyste środowisko jest niezbędne nie tylko dla naszego zdrowia i dobrego samopoczucia, ale także dla przetrwania przyszłych pokoleń. Powietrze, którym oddychamy, jest najważniejszym zasobem, jaki zapewnia nam środowisko. Złej jakości powietrze znacząco obniża komfort życia i niesie za sobą poważne konsekwencje dla zdrowia. Zanieczyszczenie powietrza spowodowane jest głównie poprzez emisję do atmosfery znacznej ilości dwutlenku siarki. Na zanieczyszczenie powietrza miał wpływ rozwój przemysłu oraz spalanie węgla, które w sposób bezpośredni spowodowały intensywność kwaśnych opadów atmosferycznych, skutkując erozją i zakwaszaniem gleby, uszkodzeniami drzew poprzez spadek liści i igieł³.

Stężenie CO₂ w powietrzu nadal wzrasta na skutek zużywania paliw kopalnych w celu wyprodukowania energii. Badania przeprowadzone przez Światową Organizację Zdrowia wskazują, że około 43% światowej populacji zmuszona jest do spalania: drewna, węgla, obornika, resztek poźniwnych, nafty, aby móc ogrzać i oświetlić mieszkania oraz mieć energię do przygotowania żywności. Wymienione paliwa są głównym

¹ Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empty. Pathway to a Healthy Planet for All., EU Action Plan: Towards Zero Pollution for Air, Water, and Soil, Brussels, 12.05.2021, COM (2021) 400 final.

² Europejska Agencja Środowiska (EEA) jest agencją Unii Europejskiej (UE), która dostarcza niezależnych informacji o środowisku. Jej celem jest pomoc podmiotom zaangażowanym w opracowywanie, wdrażanie i ocenę polityki ochrony środowiska oraz informowanie ogółu społeczeństwa.

³ *Report No 21/2019, Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe*, European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu> (5.04.2022).

źródłem zanieczyszczenia powietrza i w znacznym stopniu przyczyniają się do emisji gazów cieplarnianych. Zanieczyszczenie powietrza przez patogeny i alergeny, powstałe w wyniku spalania paliw kopalnych, negatywnie wpływa na zdrowie ludzi. Najbardziej narażone są osoby starsze, dzieci oraz osoby z chorobami przewlekłymi⁴.

Celem artykułu jest zbadanie wpływu kryzysu energetycznego na jakość powietrza w wybranych miastach oraz działań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie poprawy jakości powietrza w Polsce. Aktualny stan wiedzy na temat ochrony powietrza przez samorząd terytorialny obejmuje przeciwdziałanie zanieczyszczeniom powietrza i kształtowanie środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz przywracanie elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Kluczowym pytaniem badawczym stawianym w pracy jest: Jaki wpływ na jakość powietrza będzie miał kryzys energetyczny? U podstaw badań leżą następujące hipotezy badawcze: H0: Kryzys energetyczny będzie miał negatywny wpływ na jakość powietrza. H1: Organy samorządu wybranych miast biorą aktywny udział w poprawie jakości powietrza. Do przeprowadzenia badań wykorzystano metodę porównawczą. Metoda porównawcza sprowadza się w analizowanym przypadku do porównania działań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony powietrza. Analiza porównawcza umożliwi porównanie polityki ochrony środowiska w zakresie ochrony powietrza prowadzonej przez samorząd terytorialny w wybranych miastach. Ramy chronologiczne badań obejmują lata od 2017 do 2023.

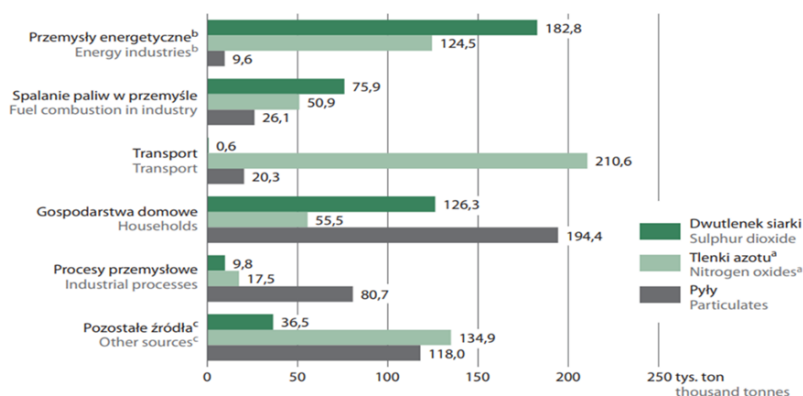
Zanieczyszczenie powietrza w wybranych miastach

Polityka ochrony środowiska to zbiór działań mających za zadanie kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz przeciwdziałanie zanieczyszczeniom i przywracanie elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Polityka ochrony środowiska realizowana jest zgodnie z programami, strategiami rozwoju, dokumentami programowymi oraz na podstawie wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska⁵.

⁴ *Global Environment Outlook Geo-6 Healthy Planet, Healthy People, State of the Global Environment: Air*, ONZ, <https://wedocs.unep.org>, 4.02.2019 (8.11.2022).

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627), art. 13–14 i art. 71, ust. 2.

Bilans emisji głównych zanieczyszczeń powietrza w 2020 r.
Balance of main air pollutants emission in 2020



Wykres 1. Bilans emisji głównych zanieczyszczeń powietrza w Polsce w 2020 roku

Źródło: *Ochrona środowiska 2022*, GUS, <https://stat.gov.pl>, s. 84 (28.03.2023).

Według badań emisji zanieczyszczeń powietrza w Polsce w 2020 roku przeprowadzonych przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami⁶ główne źródło zanieczyszczeń pochodzi z przemysłu energetycznego, transportu i gospodarstw domowych (wykres 1). Zanieczyszczenie powietrza dwutlenkiem siarki przez przemysł energetyczny wyniosło ponad 182 tys. ton, emisja tlenku azotu przez transport w 2020 roku – 210,6 tys. ton, natomiast emisja do atmosfery pyłów przez gospodarstwa domowe osiągnęła poziom 194,4 tys. ton⁷.

Kryterium wyboru do badań miast Kraków, Katowice i Łódź jest wskaźnik zanieczyszczenia powietrza. Wymienione miasta według badań z 2021 roku przeprowadzonych przez Airly⁸ są trzema najbardziej zanieczyszczonymi miastami w Polsce. Pozostałymi kryteriami wyboru są łączące je źródła zanieczyszczenia. Źródłami zanieczyszczeń powietrza na terenie wybranych miastach (Krakowa, Katowic, Łodzi) są:

- emisja punktowa pochodząca ze zorganizowanych źródeł w wyniku energetycznego spalania paliw i przemysłowych procesów technologicznych;

⁶ Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami prowadzi bazę, w której zbierane są dane o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji. Wykonuje także zadania dotyczące m.in. przygotowywania projekcji emisji gazów cieplarnianych, określania metodyk szacowania wielkości emisji i wskaźników emisji oraz analiz.

⁷ *Ochrona środowiska 2022*, GUS, <https://stat.gov.pl> (28.03.2023).

⁸ *Raport o stanie powietrza w Polsce 2021rok #OdychajPolsko*, Airly, <https://airly.org> (28.11.2021).

- emisja liniowa – inaczej komunikacyjna, pochodząca głównie z transportu samochodowego, kolejowego, wodnego i lotniczego;
- emisja powierzchniowa, w której skład wchodzi zanieczyszczenia komunalne z palenisk domowych, gromadzenia i utylizacji ścieków oraz odpadów⁹.

Głównym źródłem zanieczyszczenia powietrza w Katowicach jest emisja antropogeniczna pochodząca z sektora komunalno-bytowego, w szczególności zanieczyszczenia z kominów domów ogrzewanych indywidualnie. Mniejszy udział stanowią emisje z transportu oraz działalności przemysłowej¹⁰. Źródłem zanieczyszczenia powietrza w Łodzi jest emisja powierzchniowa głównie przez pył PM10, pył PM2,5 i benzo(a)piren, emisja liniowa to w szczególności tlenki azotu, natomiast emisja punktowa obejmuje przede wszystkim tlenki siarki i tlenki azotu¹¹. Źródłami zanieczyszczeń w Krakowie są kominy domów ogrzewanych indywidualnie oraz transport samochodowy w postaci pyłów powstających głównie w wyniku ścierania się hamulców, opon i nawierzchni dróg, zanieczyszczenia przemysłowe pochodzące przede wszystkim z energetyki zawodowej¹².

Na obszarze analizowanych miast (Krakowa, Katowic, Łodzi) w 2021 roku stwierdzono ponadnormatywne poziomy zanieczyszczeń powietrza pyłami PM2,5. Pyły PM2,5 to aerozole atmosferyczne, których średnica nie jest większa niż 2,5 mikrometra. Uznawane są za najgroźniejsze dla zdrowia człowieka. Są to zarówno stałe, jak i ciekłe substancje różnego pochodzenia. Znajdziemy wśród nich między innymi: siarczany, amoniak, tlenki glinu, tlenki żelaza. W 2021 roku średnie stężenie pyłu PM2,5 wyniosło w Krakowie 24 µg/ m³, Katowicach – 23,5 µg/ m³, a Łodzi 22,8 µg/ m³¹³.

Na stężenia pyłu zawieszonego PM2,5 w powietrzu atmosferycznym mają wpływ zarówno emisje pyłu ze źródeł antropogenicznych, jak i naturalnych. Zmiany zachodzące w atmosferze pomiędzy zanieczysz-

⁹ Uchwała nr XXXIX/850/21 Rady Miasta Katowice z dnia 30 września 2021 r. w sprawie przyjęcia „Aktualizacji Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Katowice na lata 2021–2024 z perspektywą do 2026”, Urząd Miasta Katowice, <https://bip.katowice.eu>; *Program Ochrony Środowiska dla Miasta Krakowa na lata 2020–2030 – konsultacje społeczne*, Obywatelski Kraków, <https://obywatelski.krakow.pl> (4.12.2022); *Perspektywa ochrony środowiska dla miasta Łodzi na lata 2018–2021 z perspektywą do roku 2025*, Łódź 2018.

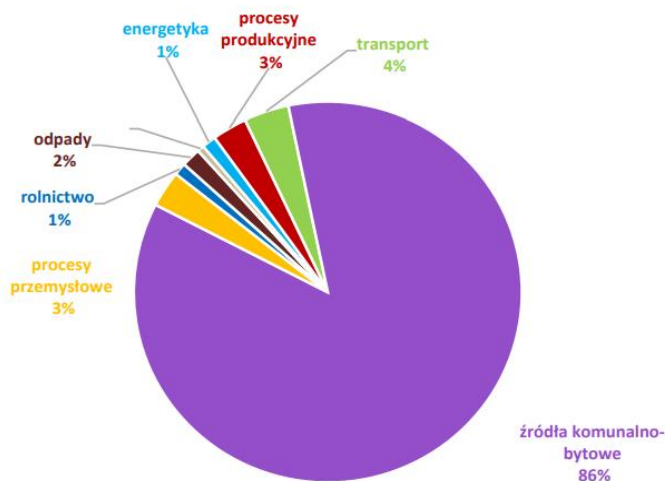
¹⁰ *Roczna ocena jakości powietrza w województwie śląskim za rok 2022*, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, <https://powietrze.gios.gov.pl> (24.05.2023).

¹¹ *Roczna ocena jakości powietrza w województwie łódzkim za rok 2022*, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, <https://powietrze.gios.gov.pl> (24.05.2023).

¹² *Roczna ocena jakości powietrza w województwie małopolskim za rok 2022*, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, <https://powietrze.gios.gov.pl> (24.05.2023).

¹³ *Raport o stanie powietrza w Polsce....*

czniami gazowymi znajdującymi się w powietrzu, parą wodną i pyłem ze źródeł naturalnych doprowadzają do gromadzenia się pyłu na powierzchni ziemi. Pył zawieszony PM_{2,5} znajdujący się w powietrzu w Polsce pochodzi przede wszystkim ze źródeł antropogenicznych oraz ze źródeł naturalnych (aerozole morskie, pożary lasów i torfowisk niezwiązane z działalnością człowieka)¹⁴.



Wykres 2. Udział poszczególnych sektorów w emisji pyłu PM_{2,5} w Polsce w roku 2021

Źródło: *Wskaźniki średniego narażenia na pył PM_{2,5} – raport podsumowujący za rok 2022*, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, <https://powietrze.gios.gov.pl> (25.05.2023).

W emisji pyłu PM_{2,5} największy udział mają procesy spalania paliw stałych głównie w sektorze komunalno-bytowym, stanowiące 86% całkowitego udziału w emisji pyłu PM_{2,5} (wykres 2). Do innych istotnych źródeł emisji antropogenicznej pyłu PM_{2,5} należą również: transport (4%), procesy przemysłowe (3%), procesy produkcyjne (3%), odpady (2%), rolnictwo (1%), energetyka (1%)¹⁵.

Zanieczyszczenie powietrza w Krakowie, Katowicach i Łodzi spowodowane jest głównie przez: wysoką emisję, czyli spalanie niskiej jakości węgla w piecach węglowych, zanieczyszczenia pochodzenia komunikacyjnego i przemysłowego, zabudowa korytarzy powietrznych oraz niekorzystne położenie geograficzne miast.

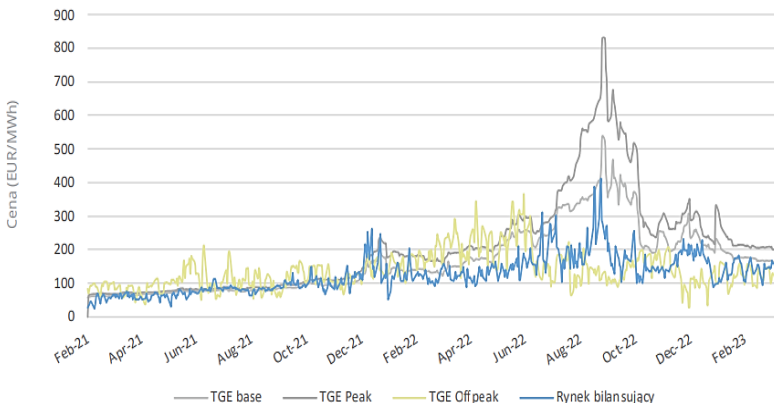
¹⁴ *Wskaźniki średniego narażenia na pył PM_{2,5} – raport podsumowujący za rok 2022*, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, <https://powietrze.gios.gov.pl> (25.05.2023).

¹⁵ *Ibidem*.

Wpływ kryzysu energetycznego na jakość powietrza w wybranych miastach

Sytuacja na rynkach energii zaczęła być niepokojąca od 2021 roku z uwagi na wiele czynników, między innymi z powodu nadzwyczajnego ożywienia gospodarczego po pandemii. Jednak po inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku niekorzystne trendy uległy dramatycznej eskalacji i przerodziły się w globalny kryzys energetyczny. Atak Rosji na Ukrainę znacznie pogorszył sytuację. Stany Zjednoczone i Unia Europejska nałożyły na Rosję szereg sankcji, a wiele państw europejskich zadeklarowało chęć całkowitego wycofania się z importu rosyjskiego gazu. Rosja tymczasem coraz bardziej ograniczała, a wręcz wstrzymywała eksport gazu. Ceny gazu ziemnego osiągnęły rekordowy poziom, a w konsekwencji także ceny energii elektrycznej znacznie wzrosły.

Rosyjska inwazja na Ukrainę spowodowała zmiany w ukształtowaniu polityki energetycznej Polski. Kryzys energetyczny w sposób znaczący dotknął Polskę ze względu na sąsiedztwo z Ukrainą oraz zaangażowanie się zarówno społeczne, jak i ekonomiczne w pomoc Ukrainie. W konsekwencji Polska musiała zmagać się z problemem zakłócenia dostaw gazu oraz gwałtownym i znaczącym wzrostem cen energii elektrycznej¹⁶. Największy wzrost cen energii elektrycznej w Polsce nastąpił w okresie od czerwca do października 2022 roku (wykres 3).



Wykres 3. Zmiany cen energii elektrycznej w Polsce w latach 2021–2023

Źródło: *Raport 2023. Europa w obliczu kryzysu energetycznego. Czy już czas na kolejną interwencję lub reorganizację rynku?*, Deloitte, <https://pl.register-deloitte.com> (28.06.2023).

¹⁶ *Raport 2023. Europa w obliczu kryzysu energetycznego. Czy już czas na kolejną interwencję lub reorganizację rynku?*, Deloitte, <https://pl.register-deloitte.com> (28.06.2023).

Wyższe ceny energii przyczyniły się do wysokiej inflacji, zmagania się wielu rodzin z ubóstwem, zmusiły niektóre fabryki do ograniczenia produkcji lub ich zamknięcia¹⁷.

W celu ochrony powietrza w Polsce wdrożono przepisy zmierzające do eliminacji tzw. kopciuchów, czyli przestarzałych pieców węglowych, i wprowadzenia obowiązku palenia w gospodarstwach domowych tylko węglem ekologicznym. We wrześniu 2022 roku ze względu na zakaz sprowadzania rosyjskiego węgla i wzrostu cen rząd polski przyzwolił obywatelom na palenie w piecach węglem brunatnym, który wpływa jednak na pogorszenie jakości powietrza¹⁸.

Na obszarze Krakowa od 1 września 2019 roku jest dopuszczalne stosowanie wyłącznie paliw gazowych lub lekkiego oleju opałowego. Problem stanowi natomiast otoczenie Krakowa, gdzie w gminach sąsiednich jest ok. 21 tys. tzw. kopciuchów. Wpływ wybuchu wojny na Ukrainie spowodował jednak, że samorząd województwa małopolskiego zdecydował się zmienić tzw. uchwałę antysmogową, przedłużając wymianę pieców węglowych, które nie spełniają wymogów co najmniej klasy 3 do końca kwietnia 2024 roku. W następnej kolejności wymianie będą podlegały piece na węgiel lub drewno klasy niższej niż 5, które będą musiały zostać wymienione do końca 2026 roku¹⁹.

Z badań przeprowadzonych przez Health and Environment Alliance (HEAL)²⁰ wynika, że w Polsce spalanie 1 kg węgla w piecach przydomowych powoduje emisję od 37 g do 283 g pyłu PM_{2,5} oraz od 4 g do 39 g dwutlenku siarki (SO₂). Zgodnie z danymi zamieszczonymi w bazie danych (EEA) spalanie węgla w polskich gospodarstwach domowych odpowiada za emisję 20% SO (tlenku siarki), 43% PM₁₀²¹, 51% CO

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ E. Cieślak [i in.], *Przebieg i konsekwencje rosyjskiej agresji na Ukrainę. Aspekty geopolityczne, gospodarcze i wojskowe*, Warszawa 2022.

¹⁹ Uchwała nr LIX/842/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, Urząd Województwa Małopolskiego, <https://bip.malopolska.pl> (2.12.2023).

²⁰ Health and Environment Alliance (HEAL) – to wiodąca europejska organizacja typu non-profit analizująca wpływ środowiska na zdrowie obywateli Unii Europejskiej przy wsparciu ponad 65 organizacji członkowskich reprezentujących lekarzy, ubezpieczycieli zdrowotnych non-profit, pacjentów, obywateli, kobiety, młodzież oraz specjalistów w dziedzinie ochrony środowiska. HEAL uczestniczy w różnorodnych procesach decyzyjnych, przedstawiając niezależne ekspertyzy i dowody naukowe opracowane przez podmioty zajmujące się ochroną zdrowia.

²¹ PM₁₀ to mieszanina zawieszonych w powietrzu cząsteczek, których średnica nie przekracza 10 mikrometrów na m³. Jest szkodliwa z uwagi na zawartość benzopirenow, furanów, dioksyn, czyli rakotwórczych metali ciężkich.

(dwutlenku węgla) oraz 76% benzo(a)pirenu²². Badania potwierdziły również, że zanieczyszczenie powietrza pochodzące ze spalania węgla w gospodarstwach domowych zwiększa ryzyko zachorowania na choroby układu oddechowego i krążenia, alergie, nowotwory oraz powoduje zaburzenia rozwojowe u dzieci²³.

Z przedstawionych wyników badań wynika, że palenie węglem brunatnym negatywnie wpływa na jakość powietrza. Zezwolenie na palenie w piecach węglem brunatnym w Polsce w sytuacji kryzysu energetycznego z pewnością pogorszy stan powietrza i wpłynie negatywnie na zdrowie mieszkańców.

Działania samorządu terytorialnego w zakresie poprawy jakości powietrza

Jednym z najskuteczniejszych narzędzi działań samorządów w walce z zanieczyszczeniem powietrza jest „uchwała antysmogowa” podejmowana na podstawie art. 96 ustawy z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Dzięki tej ustawie sejmiki województwa miały możliwość wprowadzenia ograniczeń lub zakazów m.in. w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Uchwała antysmogowa została przyjęta na terytorium regionów, gdzie stolicami województwa są miasta Kraków, Katowice, Łódź²⁴.

Do działań realizowanych przez te miasta w celu poprawy jakości powietrza należą:

- likwidacja licznych palenisk opalanych paliwem stałym i zastępowanie ich nowoczesnymi kotłowniami z jednoczesnym wsparciem mieszkańców finansowo poprzez dotacje do instalacji odnawialnych źródeł energii (pomp ciepła, kolektorów słonecznych i paneli fotowoltaicznych);
- termomodernizacja budynków, a także stosowanie nowych technologii i instalacja w zakładach przemysłowych urządzeń odpylających;
- budowa dróg rowerowych na terenie miasta;
- rozwój systemu transportu publicznego;
- poszerzanie strefy płatnego parkowania w centrum miasta;

²² Benzo(a)piren jest substancją toksyczną, rakotwórczą, mutagenną oraz niebezpieczną dla środowiska naturalnego.

²³ *Spalanie węgla w domowych piecach. Zagrożenia zdrowotne*, Health and Environment Alliance, <https://www.env-health.org> (24.05.2023).

²⁴ A. Kosieradzka-Federczyk, *Działania jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w walce ze smogiem*, LEX, <https://sip.lex.pl> (25.05.2023).

- istniejący na terenie miast państwowy monitoring jakości powietrza;
- edukacja ekologiczna społeczeństwa oraz kształtowanie właściwych zachowań społecznych poprzez propagowanie metod oszczędzania energii cieplnej, elektrycznej i paliw oraz uświadamianie o szkodliwości spalania paliw niskiej jakości²⁵.

Samorząd terytorialny Krakowa w ramach edukacji ekologicznej przygotowuje dla mieszkańców warsztaty i pikniki ekologiczne. Jednym z takich wydarzeń są Dni Ziemi, podczas których odbywa się prezentacja działań i programów ekologicznych Urzędu Miasta Krakowa, jak również inicjowane są liczne atrakcje, na przykład sadzenie drzew i krzewów, warsztaty ekologiczne, występy artystyczne, gry, zabawy oraz konkursy ekologiczne dla dzieci. Dzień ochrony środowiska ma natomiast zwrócić uwagę mieszkańców na problem i niebezpieczeństwa wynikające z naruszenia równowagi ekologicznej. W ramach tego wydarzenia planowane są pikniki ekologiczne, wykłady i prezentacje działań proekologicznych z zakresu przyrody, ekologii oraz ochrony środowiska²⁶.

Do innowacyjnych działań dotyczących przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza należy podjęcie decyzji o wprowadzeniu Strefy Czystego Transportu. Rada Miasta Krakowa 23 listopada 2022 roku przyjęła uchwałę w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu (SCT) w Krakowie. Uchwała określa zasady wjazdu i poruszania się po strefie, granice obszaru strefy, sposób organizacji ruchu w wyznaczonej strefie ścisłego centrum miasta. Na mocy uchwały radnych z 2022 r. do miasta nie będą mogły wjeżdżać samochody osobowe i ciężarowe zarejestrowane po 1 marca 2023 r., które nie spełniają normy co najmniej Euro 3 w przypadku aut benzynowych i LPG, a w przypadku diesli normy co najmniej Euro 5. Od 1 lipca 2026 r. SCT w Krakowie ma obowiązywać wszystkie auta²⁷.

Urząd Miasta Krakowa prowadzi szereg kampanii edukacyjnych promujących ekologiczny transport; jednym z nich jest Europejski Tydzień Zrównoważonego Transportu. Kampania ta ma na celu promowanie ekologicznych form mobilności, tj. środków transportu zbiorowego, oraz aktywnych środków transportu indywidualnego. Wydarzenie ma również uświadomić mieszkańcom, iż zrównoważony transport wpływa

²⁵ Uchwała nr XXXIX/850/21 Rady Miasta Katowice z dnia 30 września 2021 r. ...; *Program Ochrony Środowiska dla Miasta Krakowa na lata 2020–2030...*; *Perspektywa ochrony środowiska dla miasta Łodzi...*

²⁶ *Miejskie Centrum Energii*, Katowice dla odmiany, <https://www.katowice.eu> (10.02.2024).

²⁷ Uchwała nr C/2707/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie, Urząd Miasta Krakowa, <https://www.krakow.pl> (10.02.2024).

na poprawę jakości powietrza i zmniejsza hałas w mieście. Podczas kampanii organizowane są wycieczki rowerowe z przewodnikiem po Krakowie, szkolenia z ratownictwa medycznego, kontrola emisji spalin w samochodach, bezpłatne przejazdy liniami komunikacji miejskiej. Urządzane są również pokazy, gry oraz zabawy w ramach kampanii *Jestem Eko-przedszkolakiem w Krakowie*. Ma ona na celu w ciekawy sposób przekazać dzieciom wiedzę proekologiczną. Lekcje na ścieżce edukacyjnej w Centrum Ekologicznym Barycz, podczas których omawiane są zasady prowadzenia selektywnej zbiórki odpadów, służą przedstawieniu zagadnień wynikających z uregulowań prawnych w zakresie gospodarki odpadami oraz opisaniu zasad funkcjonowania poszczególnych elementów systemu gospodarowania odpadami. W krakowskich przedszkolach i szkołach podstawowych realizowane są także warsztaty edukacyjne z zakresu ochrony powietrza pn. *Kapitan Powietrze i Misja Edukacja*²⁸.

Urząd Miasta Katowice do prowadzenia edukacji z zakresu ochrony powietrza, klimatu oraz efektywnego wykorzystania energii wyznaczył Biuro Zarządzania Energią (BZE). Jednym z wydarzeń organizowanym przez BZE są Dni Energii Miasta Katowice. Jest to cykl imprez poświęconych tematyce efektywności energetycznej i ochronie powietrza. Europejski Tydzień Zrównoważonego Transportu to kampania zainicjowana przez Komisję Europejską, mająca na celu propagowanie ekologicznych form transportu. Obejmuje spotkania przedstawicieli Urzędu Miasta Katowice, Straży Miejskiej w Katowicach, kominiarzy i reprezentantów przedsiębiorstw energetycznych z mieszkańcami Katowic w ramach projektu „Jak ekoodpowiedzialnie ogrzać mieszkanie?” Wydarzenie to ma na celu zachęcić mieszkańców Katowic do ograniczenia emisji szkodliwych substancji do powietrza. Do proekologicznych inicjatyw należy także Leśny Piknik Rodzinny „Ekoodpowiedzialnie”, podczas którego w ciekawy sposób przekazywana jest dzieciom wiedza proekologiczna poprzez warsztaty, pokazy, gry, zabawy i konkursy ekologiczne²⁹.

Urząd Miasta Łodzi również prowadzi szereg kampanii edukacyjnych w zakresie ochrony środowiska. Projekt „Łódzkie szkoły dla klimatu” skierowany jest do uczniów i nauczycieli publicznych szkół ponadpodstawowych i podstawowych. Obejmuje cykl szkoleń dla nauczycieli, warsztaty dla uczniów, szkolne projekty i eksperymenty klimatyczne. Podczas zajęć edukacyjnych wśród zieleni biorące w nich udział dzieci zgłębiają wiedzę na temat środowiska w różnych ciekawych miejscach, np. zoo, palmiarni, ogrodzie botanicznym, lesie. Członkowie sieci przed-

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Miejskie Centrum Energii...*

szkoli i szkół ekologicznych w Łodzi od wielu lat włączają otoczenie i inne placówki oświatowe w działania mające na celu ochronę środowiska naturalnego. Głównym celem sieci jest propagowanie wśród mieszkańców Łodzi ekologicznego, zdrowego stylu życia. Edukacja w MPO to warsztaty edukacyjne dla dzieci, których celem jest zwiększenie poziomu świadomości ekologicznej oraz przybliżenie wiedzy na temat selektywnej zbiórki odpadów i recyklingu. Akcją #EkoTomy zapoczątkowano w Dzień Ziemi, polega ona na dzieleniu się w sieci swoimi działaniami dla ochrony klimatu poprzez publikację filmu lub zdjęcia³⁰.

Do realizowanych przez wybrane miasta rządowych programów ochrony powietrza należą:

- program „Czyste powietrze”, mający na celu dofinansowanie kompleksowej termomodernizacji budynków oraz wymiany starych i nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe na nowoczesne źródła ciepła spełniające najwyższe normy dla właścicieli mieszkań i domów jednorodzinnych;
- program „Stop smog”, mający na celu wspieranie wymiany lub likwidację wysokoemisyjnych źródeł ciepła na niskoemisyjne, termomodernizację jednorodzinnych budynków mieszkalnych, podłączenie do sieci ciepłowniczej lub gazowej. Program funkcjonuje na terenie gmin położonych na obszarze, gdzie obowiązuje tzw. uchwała antysmogowa;
- Program Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN) dla miast jest dokumentem strategicznym wyznaczającym główne cele i kierunki działań w zakresie poprawy jakości powietrza, efektywności energetycznej, ograniczenia emisji zanieczyszczeń, w tym również gazów cieplarnianych³¹.

Do programu „Stop smog” nie zakwalifikowano Łodzi. W konsekwencji miasto nie otrzymało środków finansowych z budżetu państwa do walki ze smogiem. Urząd Miasta Łodzi opracował własny autorski program „Walka ze smogiem. Dopłata do wymiany źródeł ogrzewania”. Program realizowany był z dotacji celowych budżetu miasta i miał na celu ochronę powietrza poprzez trwałe wyłączenie z użytkowania źródła ciepła na paliwo stałe, aby ograniczyć niską emisję i zmienić system ogrzewania na:

- podłączenie do sieci ciepłowniczej wraz z możliwością podłączenia ciepłej wody,
- podłączenie do sieci gazowej wraz z instalacją źródła ogrzewania,
- instalację źródła ogrzewania elektrycznego,
- instalację pompy ciepła na potrzeby ogrzewania³².

³⁰ *Ekoportaal*, Urząd Miasta Łodzi, <https://uml.lodz.pl> (10.02.2024).

³¹ *Ibidem*.

³² *Program Walka ze smogiem. Dopłata do wymiany źródeł ogrzewania*, Urząd Miasta Łodzi, <https://uml.lodz.pl> (24.05.2023).

Do najbardziej skutecznych działań w zakresie poprawy jakości powietrza przez samorząd terytorialny zalicza się dofinansowania do trwałej zmiany ogrzewania na proekologiczne (tabela 1). Udzielenie wsparcia finansowego mieszkańcom danej gminy ma na celu zlikwidowanie starego źródła ciepła, tj. pieca węglowego, i zastąpienie go źródłem ciepła wykorzystującym odnawialne źródła energii, piecem na biomasę, paliwa gazowe lub podłączenie się do sieci ciepłowniczej.

Tabela 1. Liczba wymienionych wysokoemisyjnych źródeł ogrzewania

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kraków	6114	4256	4156	68	22	8
Katowice	625	1082	1174	1120	1407	1848
Łódź	619	1248	618	719	636	484

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Podsumowanie realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego za rok 2022*, Małopolska w zdrowej atmosferze, <https://powietrze.malopolska.pl>; *Raport o stanie miasta Katowice 2022*, Katowice dla odmiany, <https://katowice.eu>; *Dane statystyczne dotyczące wymiany wysokoemisyjnych źródeł ciepła w Łodzi*, Urząd Miasta Łodzi, <http://www.bip.uml.lodz.pl> (10.01.2024).

Miasto Kraków doprowadziło do wymiany największej liczby wysokoemisyjnych źródeł ogrzewania w latach 2017–2019. Wymieniono wówczas 14 526 wysokoemisyjnych pieców na paliwo stałe. W Katowicach liczba proekologicznych źródeł ciepła na przestrzeni lat sukcesywnie się zwiększała, przy czym najwięcej starych źródeł ogrzewania zastąpiono niskoemisyjnymi w 2022 roku. Miasto Łódź wymieniło najwięcej wysokoemisyjnych źródeł ogrzewania w 2018 roku – 1248 pieców³³.

Wyszczególnione działania samorządów wpływają na poprawę powietrza poprzez zachęcenie mieszkańców gminy do zmiany wysokoemisyjnych źródeł ciepła na źródła ciepła wykorzystujące odnawialne źródła energii, jak również termomodernizację budynków w celu zmniejszenia zapotrzebowania i zużycia energii cieplnej w danym obiekcie budowlanym. Analiza badań dotycząca przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza przez samorząd terytorialny wybranych miast: Krakowa, Katowic i Łodzi, pozwala potwierdzić przyjętą w badaniach hipotezę pierwszą, która zakłada, że organy samorządu terytorialnego wybranych miast biorą aktywny udział w poprawie jakości powietrza.

³³ *Podsumowanie realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego za rok 2022*, Małopolska w zdrowej atmosferze, <https://powietrze.malopolska.pl>; *Raport o stanie miasta Katowice 2022*, Katowice dla odmiany, <https://katowice.eu>; *Dane statystyczne dotyczące wymiany wysokoemisyjnych źródeł ciepła w Łodzi*, Urząd Miasta Łodzi, <http://www.bip.uml.lodz.pl> (10.01.2024).

Równocześnie analiza zgromadzonego materiału badań opierających się na porównaniu działań organów samorządu terytorialnego w zakresie ochrony powietrza dowodzi, że Urząd Miasta Krakowa podjął więcej inicjatyw dotyczących przeciwdziałaniu zanieczyszczeniu powietrza niż samorządy miast Katowice i Łódź. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują także, że Kraków – jako jedyne miasto w Polsce – podjął decyzję o wprowadzeniu strefy czystego transport (SCT). Wobec przedstawionych powyżej danych dotyczących wysokoemisyjnych źródeł ogrzewania okazuje się, że Kraków, realizując programy rządowe, wymienił ich najwięcej.

Na podstawie przeprowadzonych badań można także stwierdzić, że wszystkie samorządy wybranych miast prowadzą wysokozaawansowaną edukację ekologiczną. W odniesieniu do Katowic analiza zgromadzonego materiału badawczego pozwala stwierdzić, że w tym mieście wdrożone zostały rządowe programy ochrony powietrza, jak również realizowano wiele kampanii edukacyjnych mających na celu zwiększenie świadomości, a w konsekwencji przyczynienie się do poprawy jakości powietrza w mieście. Interesującym przykładem pod względem przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza jest również miasto Łódź. Jako jedyne podjęło się stworzenia autorskiego programu ochrony powietrza „Walka ze smogiem. Dopłata do wymiany źródeł ogrzewania”. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na skuteczną realizację programu, o czym mogą świadczyć dane dotyczące wymienionych wysokoemisyjnych źródeł ogrzewania.

Zakończenie

Analiza badań dotycząca przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza przez samorząd terytorialny wybranych miast: Krakowa, Katowic i Łodzi, pozwala potwierdzić przyjęte w badaniach hipotezy. Kryzys energetyczny wpłynie negatywnie na jakość powietrza w wybranych miastach ze względu na wydłużenie terminu użytkowania pieców na węgiel brunatny. Złej jakości powietrze zwiększy ryzyko zachorowalności społeczeństwa na choroby układu oddechowego, układu krążenia, alergie oraz nowotwory.

Samorząd terytorialny wybranych miast wdraża szereg działań w zakresie poprawy jakości powietrza. Realizuje programy ochrony powietrza, które dofinansowują wymianę starych, wysokoemisyjnych źródeł ciepła na paliwo stałe na nowoczesne źródła ciepła spełniające najwyższe normy. Prowadzi również edukację ekologiczną mieszkańców poprzez organizowanie kampanii, projektów, warsztatów, pikników ekologicznych kształtujących właściwe reakcje dzięki akcji uświadamiania szkodliwości spalania paliw niskiej jakości.

Agresja Rosji na Ukrainę zmieniła podejście Europy do importu paliw kopalnych – szczególnie z Rosji. Kryzys energetyczny wywołany wysokimi cenami gazu oraz spadkiem produkcji energetyki jądrowej i wodnej przełożył się na rekordowe ceny energii w całej Europie. Te wydarzenia zmieniają sposób patrzenia europejskich państw na transformację energetyczną. Tymczasem modernizacja polskiej energetyki jest bardzo powolna. Wyraźnie pogarszają się wskaźniki bezpieczeństwa systemu ochrony powietrza.

W polskich miastach niezbędna jest modernizacja zarówno instalacji grzewczych w przemyśle, jak i kotłów grzewczych stosowanych w sektorze komunalno-bytowym. Sposobem na uniknięcie kryzysu energetycznego w przyszłości mogłoby być przyspieszenie rozwoju energetyki jądrowej, sieci elektroenergetycznej oraz odnawialnych źródeł energii, w szczególności energii z wiatru i słońca³⁴. Przeciwdziałanie zanieczyszczeniu powietrza może następować również wskutek wdrażania proekologicznych działań. Przykładami takich inicjatyw są: instalowanie wydajnych filtrów kominowych, inwestowanie w ekologiczne środki transportu publicznego, np. poprzez promocję transportu rowerowego, rozwój zielonych pasów zieleni, propagowanie i wsparcie finansowe montażu instalacji odnawialnych źródeł energii: elektrowni wodnych, pływowych oraz turbin wiatrowych.

Bibliografia

- Cieślak E. [i in.], *Przebieg i konsekwencje rosyjskiej agresji na Ukrainę. Aspekty geopolityczne, gospodarcze i wojskowe*, Warszawa 2022.
- Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Empty. Pathway to a Healthy Planet for All., EU Action Plan: Towards Zero Pollution for Air, Water, and Soil, Brussels, 12.05.2021, COM (2021) 400 final.
- Dane statystyczne dotyczące wymiany wysokoemisyjnych źródeł ciepła w Łodzi*, Urząd Miasta Łodzi, <http://www.bip.uml.lodz.pl> (10.01.2024).
- Ekoport*, Urząd Miasta Łodzi, <https://uml.lodz.pl> (10.02.2024).
- Global Environment Outlook Geo-6 Healthy Planet, Healthy People, State of the Global Environment: Air*, ONZ, <https://wedocs.unep.org>, 4.02.2019 (8.11.2022).
- Kosieradzka-Federczyk A., *Działania jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w walce ze smogiem*, LEX, 2017, <https://sip.lex.pl> (25.05.2023).
- Miejskie Centrum Energii*, Katowice dla odmiany, <https://www.katowice.eu> (10.02.2024).
- Ochrona środowiska 2022*, GUS, <https://stat.gov.pl> (28.03.2023).

³⁴ P. Sobiesiak-Penszko, K. Banul-Wójcikowska, M. Kopka-Piątek, *Kryzys energetyczny w Polsce lokalnej: Perspektywa samorządów*, Instytut Spraw Publicznych 2023, <https://www.isp.org.pl> (2.09.2023).

- Perspektywa ochrony środowiska dla miasta Łodzi na lata 2018–2021 z perspektywą do roku 2025*, Łódź 2018.
- Podsumowanie realizacji Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego za rok 2022*, Małopolska w zdrowej atmosferze, <https://powietrze.malopolska.pl> (2.02.2024).
- Program Ochrony Środowiska dla Miasta Krakowa na lata 2020–2030 – konsultacje społeczne*, Obywatelski Kraków, <https://obywatelski.krakow.pl> (4.12.2022).
- Program Walka ze smogiem. Dopłata do wymiany źródeł ogrzewania*, Urząd Miasta Łodzi, <https://uml.lodz.pl> (24.05.2023).
- Raport 2023. Europa w obliczu kryzysu energetycznego. Czy już czas na kolejną interwencję lub reorganizację rynku?*, Deloitte, <https://pl.register-deloitte.com> (28.06.2023).
- Raport o stanie miasta Katowice 2022*, Katowice dla odmiany, <https://katowice.eu> (2.02.2024).
- Raport o stanie powietrza w Polsce 2021 rok #OdychajPolsko*, Airly, <https://airly.org> (28.11.2021).
- Report No 21/2019, Healthy environment, healthy lives: how the environment influences health and well-being in Europe*, European Environment Agency, <https://www.eea.europa.eu> (5.04.2022).
- Roczna ocena jakości powietrza w województwie łódzkim za rok 2022*, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, <https://powietrze.gios.gov.pl> (24.05.2023).
- Roczna ocena jakości powietrza w województwie małopolskim za rok 2022*, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, <https://powietrze.gios.gov.pl> (24.05.2023).
- Roczna ocena jakości powietrza w województwie śląskim za rok 2022*, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, <https://powietrze.gios.gov.pl> (24.05.2023).
- Sobiesiak-Penszko P., Banul-Wójcikowska K., Kopka-Piątek M., *Kryzys energetyczny w Polsce lokalnej: Perspektywa samorządów*, Instytut Spraw Publicznych, <https://www.isp.org.pl> (2.09.2023).
- Spalanie węgla w domowych piecach. Zagrożenia zdrowotne*, Health and Environment Alliance, <https://www.env-health.org> (24.05.2023).
- Uchwała nr C/2707/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie, Urząd Miasta Krakowa, <https://www.krakow.pl> (10.02.2024).
- Uchwała nr XXXIX/850/21 Rady Miasta Katowice z dnia 30 września 2021 r. w sprawie przyjęcia „Aktualizacji Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Katowice na lata 2021–2024 z perspektywą do 2026”, Urząd Miasta Katowice, <https://bip.katowice.eu> (04.12.2022).
- Uchwała nr LIX/842/22 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 26 września 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, Urząd Województwa Małopolskiego, <https://bip.malopolska.pl> (02.12.2023).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62 poz.627).
- Wskaźniki średniego narażenia na pył PM_{2,5} – raport podsumowujący za rok 2022*, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, <https://powietrze.gios.gov.pl> (25.05.2023).

**Counteracting air pollution on the example of selected cities:
Kraków, Katowice and Łódź**

Abstract

Counteracting air pollution is a current, very important and complex issue in the situation of the energy crisis. For effective air protection in selected cities, it is very important to implement appropriate measures by the local government. The aim of the article is to show the actions taken by the local government in three selected cities (Kraków, Katowice, Łódź) in the field of counteracting air pollution in the event of an energy crisis. The considerations were based on the analysis of documents, published information, reports and data of the European Environment Agency, the Central Statistical Office and local government.

Keywords: air protection, local government, energy crisis

Arkadiusz Fordoński*

INSTRUMENTALIZACJA PROBLEMATYKI ŚWIATOPOGŁADOWEJ PRZEZ UGRUPOWANIA POLITYCZNE W III RP

Streszczenie

Celem artykułu jest określenie technik instrumentalizacji problematyki światopoglądowej przez ugrupowania polityczne w III RP. Przeprowadzone badania wykazały, że podporządkowywanie problematyki światopoglądowej innym celom politycznym to praktyka charakterystyczna dla wielu ugrupowań politycznych w Polsce, można wręcz stwierdzić, że mająca uniwersalne zastosowanie. Techniki instrumentalizacji obejmują co najmniej: 1. wywoływanie debaty politycznej na temat problemów światopoglądowych, by spowodować wewnętrzne konflikty wśród politycznych przeciwników; 2. prezentowanie się w rywalizacji wyborczej jako rzecznik określonego światopoglądu (także religii), by w ten sposób pozyskać osoby, które się z nim identyfikują; 3. wnoszenie antagonizujących, przyciągających uwagę opinii publicznej projektów zmian politycznych lub prawnych motywowanych określonym światopoglądem; których wprowadzeniu nie poświęca się jednak uwagi; 4. tworzenie wizerunku wroga, który ma zagrażać określonemu światopoglądowi; 5. manipulowanie historiami ludzi, których mają krzywdzić odmienni pod względem światopoglądu adwersarze; 6. czynienie z postulatów światopoglądowych przedmiotu negocjacji dla uzyskania innych, bardziej pożądanых politycznych celów.

Słowa kluczowe: instrumentalizacja, światopogląd, ugrupowania polityczne, konflikty światopoglądowe

Wstęp

Instrumentalizacja problematyki światopoglądowej jest zagadnieniem wartym analizy, gdyż jej badanie pozwala lepiej zrozumieć mechanizmy, jakimi posługują się ugrupowania polityczne dla prowadzenia rywalizacji z konkurentami i dla manipulowania nastrojami elektoratu. Znajomość wyników badań w tym zakresie pozwala także uzyskać pewien dystans wobec środków, jakimi aktorzy polityczni oddziałują na nas

* Akademia Mazowiecka w Płocku, e-mail: a.fordonski@mazowiecka.edu.pl, ORCID: 0000-0002-5825-7445.

samych. Badania te mają więc walor praktyczny, ponieważ w warunkach silnej polaryzacji i w realiach polityki odwołującej się do emocji dają możliwość demaskacji używanych wobec wyborców środków i mogą służyć zmniejszeniu znaczenia dewastującego debatę publiczną czynnika emocjonalnego.

Niniejszy artykuł został poświęcony obecności przejawów instrumentalizacji tematyki światopoglądowej w praktyce działania ugrupowań politycznych od początku okresu transformacji do ostatniej kampanii przed wyborami samorządowymi. Celem badań było określenie technik wykorzystywanych na tym polu. Problem badawczy zamyka się w konsekwencji w pytaniu o to, w jaki sposób ugrupowania polityczne w Polsce instrumentalizowały problematykę światopoglądową. Przejawy badanego fenomenu były już opisywane w literaturze przedmiotu¹. Dotąd brak jednak prób typologizacji tych przejawów. Analiza literatury pozwoliła sformułować hipotezę, że ugrupowania robiły to na wiele różnorodnych sposobów zarówno w sferze retoryki, jak i działań politycznych, czyniąc z tematyki światopoglądowej argument służący bardziej pozyskiwaniu wyborców niż realizacji postulatów i instrument służący do wyróżniania się na tle konkurentów (także przez wykorzystanie go w działalności legislacyjnej), a nawet do kreowania wroga. Dalsza analiza wykazała znacznie szerszy zakres środków. Wybrane przykłady mają znaczenie ilustracyjne. Służą naświetleniu wielości technik wykorzystywanych przez ugrupowania polityczne w grze emocjami odwołującymi się do wrażliwej sfery światopoglądu wyborców. Ich dobór ma także pokazać, że choć poszczególni aktorzy nie posługują się tym instrumentem w takim samym stopniu, to jednak trudno wskazać ugrupowania, które nie sięgałyby po niego. W tekście zastosowano metodę analizy dyskursu oraz metodę historyczną w odniesieniu do aspektów genetycznych badanych zjawisk. Wykorzystane materiały obejmują artykuły zamieszczone w Internecie zawierające wypowiedzi liderów ugrupowań politycznych i opisujące ich działania oraz materiały legislacyjne. Nadto ważną rolę odegrały także opracowania politologiczne i historyczne naświetlające okoliczności analizowanych wydarzeń.

Pojęcie instrumentalizacji nie nastęrcza istotnych problemów definicyjnych, przy czym wydzwięk jego zastosowań bywa zróżnicowany – od zasadniczo neutralnego po nacechowany negatywnymi emocjami. Danu-

¹ A. Lewandowski, „Etyka odpowiedzialności”? – *Religia a polityka polskich ugrupowań centroprawicowych w XXI wieku* [w:] *W poszukiwaniu prawdy. Chrześcijańska Europa między wiarą a polityką*, t. 1, red. U. Cierniak, Częstochowa 2010, s. 195–202; K. Zielińska, *W walce o hegemonię? Religia w polskiej sferze publicznej na przykładzie debat sejmowych*, Kraków 2018, s. 27–28, 95.

ta Walczak-Duraj charakteryzuje instrumentalizację jako wykorzystywanie (czegoś) dla uzyskania większej skuteczności działań². Z kolei *Słownik języka polskiego* w interesującym nas kontekście wskazuje, że instrumentalizacja to „przedmiotowe wykorzystania innych ludzi lub dóbr (etyki, religii, prawa) dla osiągnięcia własnych korzyści; uprzedmiotowienie”³. Podejście instrumentalne należy przeciwstawić autotelicznemu – w pierwszym określony przedmiot instrumentalizacji jest narzędziem (instrumentem) dla osiągnięcia określonego celu, w drugim jest celem samym w sobie⁴. Instrumentalizacja problematyki światopoglądowej oznacza więc posługiwanie się wartościami, postulatami i symbolami istotnymi dla określonego światopoglądu po to, aby osiągnąć inne cele niż one same.

Znaczne wątpliwości budzi pojęcie światopoglądu. Stanowi ono bezpośrednie tłumaczenie stosowanego przez Friedricha Daniela Ernsta *Schleiermachera terminu Weltanschauung*, mającego opisywać ogół poglądów na świat nie tylko osób religijnych, ale także wywodzących swoje oceny z innych źródeł, np. ateistów⁵. Katarzyna Zawadzka zwraca uwagę na wielość jego znaczeń. Według niej „światopogląd rozumiany jest jako: a) całościowy system wiedzy, poglądów, opinii i przekonań, odnoszących się do powstania życia, przyrody, społeczeństwa, człowieka, miejsca jednostki w świecie; b) system wiedzy nabywany przez jednostkę w dwojaki sposób: w procesie socjalizacji bądź w drodze świadomego wyboru; c) ze względu na wartości centralne, wyróżnia się światopogląd teocentryczny i antropocentryczny, gdzie w pierwszym przypadku najwyższą wartością jest Bóg, a w drugim człowiek; d) odniesienie do wartości, określając co jest najcenniejsze dla człowieka i odpowiadając na pytania, czym jest na przykład dobro, zło, piękno czy prawda; e) pogląd na świat, postawa myślowa wobec świata”⁶.

Pojęcie to charakteryzuje również Maria Szyszkowska, która traktuje je jako równoznaczne z wyrażeniem „pogląd na świat”. Wyjaśnia ona: „Pogląd na świat składa się z tez, które nie są empirycznie sprawdzalne, ale nie są też dowolne: idą w kierunku, w jaki prowadzą przesłanki nau-

² D. Walczak-Duraj, *Instytucjonalizacja i instrumentalizacja odpowiedzialności moralnej w społeczeństwie netokratycznym*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica”, 2012, nr 40, s. 89.

³ *Instrumentalizacja* [w:] *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pl> (18.05.2024).

⁴ I.M. Świtłała, *Praca człowieka w wymiarze autotelicznym i instrumentalnym – wybrane aspekty aksjologii pracy*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych”, 2015, nr 1, s. 57.

⁵ J. Jusiak, *Światopoglądowe uwarunkowania sporu o racjonalność przekonań religijnych*, „Przegląd Religioznawczy”, 2010, nr 4, s. 84.

⁶ K. Zawadzka, *Światopogląd* [w:] *Leksykon wiedzy politologicznej*, red. D. Plecka, J. Marszałek-Kawa, Toruń 2018, s. 459.

kowe. Jest to zbiór sądów o świecie i norm regulujących postępowanie. Zawiera poglądy na temat wartości (sprawiedliwość, dobro, piękno). Żaden światopogląd nie pozostaje w sprzeczności z wynikami nauk, ale we wnioskach wychodzi dalej, niż na to pozwala logika przesłanek naukowych, na których się opiera⁷. Autorka ta akcentuje również, że w odniesieniu do światopoglądów jako pewnych całości występuje brak instrumentów naukowej weryfikacji lub falsyfikacji⁸.

Światopogląd łączy sądy oparte na emocjach z tymi wynikającymi z określonej wiedzy, którą można poddawać krytyce. Janusz Jusiak, eksponując ten aspekt, wyjaśnia, że „światopogląd jest poglądem na świat jako całość, a zarazem próbą wyrażenia doń stosunku w kategoriach ocen formułowanych przy założeniu obowiązywania określonych hierarchii wartości⁹”. Światopoglądy stanowią więc rozbudowane i znacznie zróżnicowane zbiory informacji, interpretacji, ocen odnoszących się do kwestii istotnych dla wyznających je osób. W tym sensie mogą obejmować nie tylko poglądy na zagadnienia z zakresu etyki seksualnej, bioetyki, obyczajowości, stosunku do religii i jej miejsca w życiu publicznym, czy choćby obowiązków ludzi wobec zwierząt, a więc zagadnień najczęściej uznawanych za problemy światopoglądu, ale nawet oceny dotyczące całokształtu ładu aksjologicznego w państwie czy sprawiedliwego kształtu relacji gospodarczych. Co prawda, nauki o polityce dostarczają weryfikowalnej wiedzy o procesach politycznych, jednak sposób postrzegania przez nas celów wspólnoty politycznej trudno poddawać naukowemu testowaniu. Pomimo że ekonomia dostarcza nam wiedzy na temat procesów rynkowych, to nasze światopoglądy obejmują także oceny dotyczące celów, jakie powinny być realizowane przez rynek czy politykę gospodarczą państwa – ich hierarchie można podzielać lub też nie, ale trudno przeprowadzać ich naukową krytykę. W niniejszym tekście skupię się na kilku wybranych zagadnieniach, które ze światopoglądem bywają wiązane najczęściej – na tych uznawanych za *par excellence* światopoglądowe, a więc:

- dopuszczalności aborcji,
- prawach osób należących do mniejszości seksualnych,
- relacjach między państwem i Kościołem.

Z prowadzonymi przeze mnie na potrzeby tego tekstu badaniami wiąże się istotny problem metodologiczny. Dotyczą one bowiem sfery motywacji członków ugrupowań politycznych, a więc obszaru, do które-

⁷ M. Szyszowska, *Zarys europejskiej filozofii prawa oraz prace źródłowe w przedkładzie Czesława Tarnogórskiego*, Białystok 2004, s. 164.

⁸ Eadem, *Wartość społeczeństwa wieloświatopoglądowego* [w:] *Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. C. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009, s. 21–22.

⁹ Przegląd definicji światopoglądu: J. Jusiak, *op.cit.*, s. 84–85.

go nie mam bezpośredniego dostępu. Problem ten nie musi jednak wywoływać poczucia bezradności. Dokładniejsze badanie działań ugrupowań politycznych pozwala ocenić, czy określone działania mają np. na celu zmianę stanu prawnego, czy też za pomocą zapowiedzi, do których realizacji politycy nie dążą, mają przede wszystkim wywołać odpowiednie emocje i postawy przeciwników politycznych oraz wyborców.

Przejawy instrumentalizacji w okresie transformacji ustrojowej

Instrumentalizacja postulatu delegalizacji aborcji poprzedzała obrady Okrągłego Stołu i towarzyszyła temu procesowi. Władze PRL sprzyjały zaistnieniu tego zagadnienia w debacie publicznej i współpracowały w tej sprawie z Kościołem katolickim, licząc na skłócenie go z kręgami lewicy laickiej w ramach opozycji solidarnościowej. Miały także na celu skłócenie ze sobą środowisk solidarnościowych¹⁰. 28 lutego 1989 roku, czyli w okresie obrad Okrągłego Stołu, Koło Poselskie Związku Katolicko-Społecznego przedstawiło w Sejmie Projekt ustawy o prawnej ochronie dziecka poczętego. Projekt opracował co prawda Zespół Ekspertów Episkopatu Polski ds. Rodzin, jednak nacisk na jego przyjęcie ze strony hierarchii nie był bardzo silny. Projekt przewidywał karalność przerywania ciąży, co było przedmiotem krytyki ze strony środowisk lewicowych i liberalnych. Działania na jego rzecz podjęły natomiast środowiska katolickie, konserwatywno-liberalne i narodowe. Ze względu na ograniczone zaangażowanie hierarchii po stronie tej inicjatywy, debata nie spowodowała rozłamu w elitach solidarnościowych. W połowie maja projekt skierowano do negocjacji społecznych, co oznaczało, że wobec zbliżających się wyborów parlamentarnych zmiany w prawie nie zostaną wprowadzone.

Przesłanką instrumentalizacji problematyki światopoglądowej było przedstawianie się przez ugrupowania polityczne jako reprezentujące Kościół katolicki. Przykładów tego typu działań szczególnie wiele odnajdujemy w kampaniach wyborczych przed wyborami parlamentarnymi w 1991 i 1993 roku. O ile nawiązania do katolickiej nauki społecznej, stanowiącej źródło inspiracji dla poszczególnych stronnictw, mogły świadczyć o poglądach ich członków, to próby przekonywania w kampaniach wyborczych, że dane ugrupowanie jest rzecznikiem Kościoła katolickiego, wskazywały już na instrumentalne podejście do religii – nawet jeżeli pozostawała ona ważna dla polityków, to nawiązania do

¹⁰ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 171; J. Gowin, *Kościół w czasach wolności 1989–1999*, Kraków 1999, s. 151.

niej były instrumentem służącym pozyskiwaniu głosów. Możliwe, że pozytywnie oddziaływały na poparcie dla ugrupowań, lecz jednocześnie zniechęcały do Kościoła. Warto zaznaczyć, że jest to okres szczególnie dynamicznego spadku udziału Polaków w praktykach religijnych mierzonego odsetkiem osób uczestniczących w niedzielnej mszy świętej (*dominicanes*)¹¹. Należy zastrzec, że obie wyżej wymienione kampanie prowadzone były w czasie, gdy wobec kleru i hierarchii politycy wykazywali nie tylko zrozumienie, ale także chęć współpracy – formułowano więc postulaty stworzenia ugrupowania bądź ugrupowań mających reprezentować większość wyznaniową i dbać o realizację postulatów wynikających z katolickiej nauki społecznej. Przedstawiciele duchowieństwa dawali w tym okresie do zrozumienia, że chcieliby wywierać wpływ na ich działalność. Pewnym wskaźnikiem instrumentalizacji religii przez tworzone ówczesnie ugrupowania polityczne było nawiązywanie do chrześcijaństwa lub katolicyzmu już w nazwach¹². Szczególną uwagę warto zwrócić w tym kontekście na współtworzony w 1991 roku przez Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe komitet wyborczy Wyborcza Akcja Katolicka. ZChN deklarowało co prawda, że niepowodzeń tej partii nie należy przypisywać Kościołowi, ale eksponowanie tego, że ugrupowanie jest wyborczym reprezentantem katolików, trudno było jednak rozpatrywać inaczej niż jako przejaw podporządkowania postrzegania Kościoła kalkulacjom wyborczym¹³.

W odmienny sposób relacja między stronnictwami politycznymi a Kościołem hierarchicznym układała się w kampanii przed wyborami parlamentarnymi w 1997 roku. Negatywny odbiór społeczny zaangażowania duchowieństwa katolickiego w dwie poprzednie kampanie parlamentarne, a także kampanię prezydencką w 1995 roku, najwyraźniej skłonił stronę kościelną do większej wstrzemięźliwości w okazywaniu sympatii do określonych ugrupowań. Politycy pomimo to zabiegali o wsparcie Kościoła w kampanii. Akcja Wyborcza Solidarność starała się w tym czasie zmanifestować swoje przywiązanie do katolicyzmu. W okresie pielgrzymki Jana Pawła II do Polski w maju i czerwcu 1997 roku komitet rozwiesił 800 billboardów i 150 tysięcy plakatów z wizerunkiem papieża

¹¹ *Kościół Katolicki w Polsce 1991–2011. Rocznik statystyczny*, Warszawa 2014, s. 186. Oczywiście przyczyn tej zmiany było wiele, a wśród nich można wyróżnić także silną w tym czasie krytykę Kościoła oraz przyczyny społeczne – zyskujący wówczas na znaczeniu konsumeryzm i odwrót od wartości duchowych.

¹² Liczne przykłady w: K. Kowalczyk, *Partie i ugrupowania parlamentarne wobec Kościoła katolickiego w Polsce w latach 1989–2011*, Szczecin 2012, s. 157.

¹³ A. Hall, *Idee polityczne Wiesława Chrzanowskiego*, Gdańsk 2013, s. 61–62; A. Fordoński, *Katolicyzm jako czynnik polaryzujący w głównych konfliktach światopoglądowych w Polsce w latach 1989–2011*, Płock 2021, s. 118, 152.

i swoim logo oraz napisem „PAMIĘTAMY... JESTEŚMY”. Przedstawiciele formacji deklarowali, że nie należy wiązać tej inicjatywy z kampanią wyborczą, gdyż jej celem jest „godne powitanie Ojca Świętego”. Zważywszy na to, że wybory odbyły się 21 września 1997 roku, zbieżność czasowa wskazuje na dwojaki cel tych działań. Zabiegi polityków nie przyniosły im otwartego wsparcia Episkopatu Polski, niemniej był już to czas, gdy duchowni prowadzący audycje w Radiu Maryja wspierali w tym medium sympatyzujących z rozgłośnią polityków akcji.

Postawę SdRP i SLD wobec Kościoła w latach 90. można uznać za swoistą grę, która z jednej strony miała na celu mobilizowanie zwolenników partii wizją zagrożenia konfesjonalizacji przestrzeni publicznej, z drugiej natomiast strony zmierzała do tego, by nadmiernie nie antagonizować hierarchii mogącej stanowić adwersarza w kampaniach wyborczych czy też w kampanii przed referendum w sprawie Konstytucji RP¹⁴. Szczególnie widoczne było to w kontekście trwającej w okresie całej drugiej kadencji Sejmu RP dyskusji nad ratyfikacją konkordatu – Sojusz ciągle prowadził w tej sprawie dialog z Kościołem, a jednocześnie jego politycy w wypowiedziach medialnych zarysowywali zagrożenia, jakie miały wiązać się z ratyfikacją umowy i piętrzyli trudności w jej ratyfikacji. Należy zastrzec, że sejmowa reprezentacja SLD była niechętna ratyfikacji dokumentu i wynikało to z manifestowanych przez polityków formacji przekonań. Działania kierownictwa ugrupowania wskazujące na wolę sfinalizowania procesu ratyfikacji świadczyły jednak o tym, że sprzeciw wobec umowy nie miał przynajmniej dla liderów ugrupowania znaczenia fundamentalnego, lecz dawał im instrument w licznych negocjacjach z hierarchiami¹⁵.

Instrumentalne podejście do problematyki światopoglądowej pokazuje, że tematy tego rodzaju stają się przedmiotem inicjatyw legislacyjnych często już u końca kadencji parlamentu. W sytuacjach, w których szanse na zmianę prawa są iluzoryczne, odnajdujemy wiele tego typu przykładów, w szczególności w odniesieniu do powracającej raz po raz problematyki zmiany prawa aborcyjnego.

Wykorzystywanie tematyki światopoglądowej od akcesji do UE do 2024 roku

Jako grę na nastrojach elektoratu należy również rozpatrywać inicjatywy, dla których określone ugrupowania nie szukały poparcia politycznego, ale które wykorzystywały ją do wyróżnienia się na tle innych for-

¹⁴ J. Gowin, *op.cit.*, s. 252.

¹⁵ A. Fordoński, *op.cit.*, s. 155–161.

macji. W tych kategoriach można rozpatrywać zarówno działania Ligi Polskich Rodzin z okresu debaty na temat nowelizacji konstytucji i rozszerzenia w niej prawnej ochrony życia, jak i Ruchu Palikota/Twojego Ruchu z lat 2011–2015.

Pomimo że szanse na zmianę Konstytucji RP w zakresie wyraźniejszego zaakcentowania ochrony życia ludzkiego były nieznaczne¹⁶, to deklarujący poparcie dla ochrony życia politycy Ligi Polskich Rodzin nie współpracowali w tej sprawie z koalicyjnym Prawem i Sprawiedliwością, ale prowadzili z nim rywalizację. Liga w toku prac legislacyjnych starała się przedstawić jako partia najbardziej zdecydowanych obrońców życia. Wobec tych działań własną grę prowadziły władze wewnętrznie podzielonego w ocenie tej inicjatywy klubu Prawa i Sprawiedliwości, które najpierw próbowały przeciągać procedowanie projektów zmian, a następnie przyczyniły się do upadku wszystkich. Wewnętrzny konflikt w tej sprawie zakończył się ustąpieniem Marka Jurka z funkcji Marszałka Sejmu, wystąpieniem jego oraz kilkorga jego stronników z PiS i utworzeniem nowej partii: Prawicy Rzeczypospolitej¹⁷.

Ruch Palikota do zrealizowania swoich postulatów nie poszukiwał ani wsparcia SLD, ani też liberalnie nastawionych polityków Platformy Obywatelskiej. Probieżem stosunku ugrupowania do zgłaszanych inicjatyw legislacyjnych jest sprawa projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny. Projekt zakładał uchylenie art. 196 k.k., który stanowi: „Kto obraża uczucia religijne innych osób, znieważając publicznie przedmiot czci religijnej lub miejsce przeznaczone do publicznego wykonywania obrzędów religijnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”. Miał więc na celu depenalizację obrazy uczuć religijnych. Projekt odrzucono już w pierwszym czytaniu, przy niewielkim poparciu dla niego – 389 posłów głosowało za odrzuceniem, 66 przeciw (bez głosów wstrzymujących)¹⁸. Pomimo to część wnioskodawców 8 lipca 2014 roku, czyli po nieznacznie ponad dwóch latach, złożyła identyczny projekt ustawy. O tym, że nie starano się zwiększyć szans na przekonanie do niego, świadczy fakt, że w ogóle nie zmieniono uzasadnienia. I w tym przypadku projekt odrzucono w pierw-

¹⁶ W toku prac pojawiło się kilka propozycji zmian obejmujących m.in. dodanie do art. 38 Konstytucji ustępu 2., który stanowiłby: „Życie od chwili poczęcia podlega ochronie prawnej przewidzianej w Konstytucji”.

¹⁷ A. Fordoński, *op.cit.*, s. 272–276; A. Lewandowski, *op.cit.*, s. 201–202.

¹⁸ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=240>, 30.03.2012 (10.02.2025).

szym czytaniu stosunkiem głosów 380 za odrzuceniem wobec 61 przeciw odrzuceniu, 1 poseł wstrzymał się od głosu¹⁹.

Podobne działania dotyczyły Funduszu Kościelnego. Złożony 20 stycznia 2012 roku projekt ustawy o zmianie ustawy o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego oraz niektórych innych ustaw miał na celu zniesienie funduszu jako formy wspierania kościołów i związków wyznaniowych. W uzasadnieniu projektu wskazywano, że proces zwrotu przejętych przez państwo nieruchomości jest już zaawansowany, przez co fundusz utracił swoje uzasadnienie, zaś jego likwidacja mogłaby przynieść państwu istotne oszczędności. Projekt uzyskał bardzo ograniczone poparcie w Sejmie i odrzucono go w drugim czytaniu. Za odrzuceniem głosowało 357 posłów, 56 przeciw, a jeden wstrzymał się od głosu²⁰. I w tym przypadku projekt zgłoszono ponownie. Uzasadnienie projektu zmieniono bardzo nieznacznie i nie podjęto istotnych działań, by znaleźć dla proponowanego rozwiązania szersze poparcie. Wobec negatywnego stanowiska Rady Ministrów, która deklarowała, że doprowadzi do likwidacji funduszu w porozumieniu z Kościołem, projekt nie był przedmiotem istotnych prac legislacyjnych.

O grze problematyką światopoglądową świadczyło zapowiadanie zmian w okresach kampanii wyborczych, a następnie ich pozorowanie. Dla przykładu w kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku szerokim echem odbiła się wypowiedź Donalda Tuska, który podczas konwencji Platformy Obywatelskiej z okazji 10-lecia powstania tej partii w Gdańsku przekonywał: „Ten rząd dziś – i jeśli wygramy – nasz przyszły rząd – nie będzie się nisko kłaniał ani bankierom, ani związkowcom. Nie będziemy klęczeć przed księdzem, bo do klęczenia jest kościół – przed Bogiem”²¹. Wypowiedź można było odczytywać jako demonstrację niezależności od kleru, ale także gest w kierunku tej części elektoratu, dla której istotnym problemem są powiązania władz państwowych z hierarchią kościelną. Był to również element gry, ponieważ program wyborczy ugrupowania nie zawierał propozycji rozwiązań mających doprowadzić do ściślejszego rozdziału Kościoła od państwa.

¹⁹ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2677>, 26.09.2014 (10.02.2025).

²⁰ *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego oraz niektórych innych ustaw*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=256>, 15.06.2012 (11.02.2025).

²¹ *Tusk: nasz rząd nie będzie się kłaniał związkowcom, ani klękał przed księdzem*, Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 11.06.2011 (9.05.2024).

W sytuacji, gdy relatywnie dobry wynik w wyborach parlamentarnych w 2011 roku otrzymał posługujący się retoryką antyklerykalną Ruch Palikota, za zapowiedzią premiera z kampanii wyborczej poszły kolejne pozbawione jednak większego wpływu na relacje państwo – Kościół deklaracje. Obejmowały one likwidację Funduszu Kościelnego i zmniejszenie liczby kapelanów w wojsku. Premier Donald Tusk argumentował za pierwszym rozwiązaniem już w swoim *exposé* 18 listopada 2011 roku. Długotrwałe negocjacje z Episkopatem, w których rząd zamiast funduszu oferował Kościołowi udział w odpisie podatkowym, nie doprowadziły do porozumienia w tej sprawie. W mojej ocenie po stronie rządu brak było determinacji, a pertraktacje z Episkopatem stanowiły rodzaj gry. W latach 2013–2014 rząd co prawda nie powiększał funduszu względem wartości z 2012 roku, jednak dopłacał do niego z rezerwy celowej – Łukasz Bernaciński wyjaśniał takie działania następująco: „Przyczyną mogły być błędne projekcje, co do ogólnej wartości składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne osób duchownych w kolejnym roku. Można jednak domniemywać, że ujawnianie w ustawie budżetowej zaniżonej wysokości Funduszu Kościelnego i dalsze jego dotowanie za pomocą rezerwy celowej stało się także wygodnym politycznie zabiegiem. Zwiększanie wydatków Funduszu odbywało się bez drażnienia antyklerykalnej części wyborców, fakt przyznawania rezerwy celowej nie przebiegał się bowiem do świadomości opinii publicznej”²². Co warte podkreślenia, w 2015 roku funduszu nie tylko nie zlikwidowano, ale jego wartość zwiększono z poziomu 94 374 000 zł do kwoty 118 230 000. Do tej sumy finalnie dopłacono jeszcze 9 829 000 zł z rezerwy celowej²³.

Po wyborach parlamentarnych w 2011 roku, w lutym następnego roku premier Donald Tusk zainteresował się również postulatem Ruchu Palikota dotyczącym likwidacji etatów kapelanów. W wypowiedziach publicznych wskazywał, że do zadań ministra obrony narodowej Tomasz Siemoniaka będzie należała „racjonalizacja wydatków w armii” – miała temu służyć redukcja o połowę liczby kapelanów wszystkich wyznań. Premier argumentował, że liczba etatów jest zbyt duża i nadal rośnie pomimo trwającej wtedy redukcji liczby żołnierzy. Deklarował również, że minister Siemoniak zobowiązał się do zrealizowania wskazanego celu²⁴. Po roku okazało się, że głośne zapowiedzi nie zostały

²² Ł. Bernaciński, *Wydatkowanie środków z funduszu kościelnego w XXI wieku*, „Łódzkie Studia Teologiczne”, 2019, nr 3, s. 56.

²³ *Ibidem*, s. 53–54.

²⁴ *Tusk: połowa kapelanów straci pracę w wojsku*, Polskie Radio, <https://www.polskieradio.pl>, 24.02.2012 (16.05.2024).

wykonane. W odpowiedzi na interpelację Wandy Nowickiej dotyczącą liczby kapelanów w służbach mundurowych Magdalena Młochowska, podsekretarz stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji²⁵, informowała, że w 2012 roku rozformowano dwie parafie wojskowe, a liczba kapelanów została zmniejszona o jednego. Co interesujące, decyzję o zmianach obejmujących zmniejszenie liczby etatów kapelanów w wojsku Minister Obrony Narodowej podjął jeszcze 5 lipca 2011 roku, a więc przed wyborami parlamentarnymi i zapowiedzią premiera Tuska, która w tych okolicznościach nabierała wymiaru swoistego spektaklu. W 2012 roku z zawodowej służby wojskowej zostało zwolnionych 12 kapelanów – w związku z odejściami kapelanów posiadających wyższe stopnie wojskowe przyjmowano kapelanów w stopniach oficerów młodszych. W odpowiedzi na interpelację informowano, że 10 kapelanów wojskowych pozostawało w okresie wypowiedzenia, a ich zwolnienie z zawodowej służby wojskowej miało nastąpić w 2013 roku. Przeprowadzone zmiany miały w 2012 roku przynieść relatywnie nieduże – względem szumnych zapowiedzi – oszczędności w wysokości ok. 553 tys. zł.

W ostatnich latach również nie brakowało przykładów gry na nastrojach elektoratów w sprawach dotyczących światopoglądu. W tych kategoriach należy w mojej ocenie odczytywać rolę emocjonalnej krytyki „ideologii LGBT” przez prezydenta Andrzeja Dudę w kampanii wyborczej 2020 roku oraz będące stałym elementem spotkań prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego z wyborcami w 2022 roku żarty z osób transpłciowych²⁶. W obu przypadkach te ważne elementy komunikacji z wyborcami nie przekładały się na jakiegokolwiek istotne propozycje, lecz służyły tworzeniu poczucia zagrożenia nowymi prądami obyczajowymi²⁷. Jarosław Kaczyński dokonywał także instrumentalizacji religii, między innymi wykorzystując uroczystości o charakterze religijnym do promowania swojego ugrupowania – najbardziej znaczącym tego przy-

²⁵ Zapytanie nr 2419 do prezesa Rady Ministrów w sprawie redukcji liczby etatów kapelanów w służbach mundurowych, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl>, 12.10.2012 (16.05.2024); Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na zapytanie nr 2419 w sprawie redukcji liczby etatów kapelanów w służbach mundurowych, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl>, 24.01.2013 (16.05.2024); I. Kacprzak, *Fikcja z kapelanami*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 7.02.2013 (16.05.2024).

²⁶ MBR, *Żart Kaczyńskiego. Zwrócił się do premiera, na sali wybuchł śmiech*, Onet.pl, <https://onet.pl>, 19.01.2022 (19.11.2024).

²⁷ A. Lewandowski, *Zagrożona tożsamość jako element narodowego populizmu. Przypadek politycznego stylu Prawa i Sprawiedliwości*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis”, 2022, nr 29, s. 19–20; A. Modrzejewski, *Catholic and Nationalist Populism in the Current Poland*, „Perspective Politice”, 2017, vol. 10, no. 1, s. 29.

kładem było nawoływanie do głosowania na PiS w czasie przemówienia przed mszą świętą podczas pielgrzymki Radia Maryja na Jasną Górę w lipcu 2023 roku²⁸.

Inny mechanizm instrumentalizacji dostrzegamy w taktyce kampanijnej Donalda Tuska w 2023 roku. W odpowiedzi na medialne nagłośnienie sprawy kobiety, która samodzielnie dokonała aborcji farmakologicznej i do której zostali wezwani – w związku z podejrzeniem podjęcia przez nią próby samobójczej – funkcjonariusze Policji, którzy próbowali wyjaśnić, czy w aborcji nie pomogły kobiecie osoby trzecie, przewodniczący PO napisał na Twitterze: „Chcesz głosować na PiS lub Konfederację? Powiedz to tchórzowi w twarz swojej żonie, dziewczynie, córce”²⁹. Następnie zwołał konferencję prasową, na której dowodził: „Kilkaście godzin temu cała Polska zobaczyła, co się zdarzyło w Krakowie. Przypadek pani Joanny, która trafiła do szpitala, a tam otoczona przez policję przy współpracy z prokuratorem upokarzana, poniżano jej godność, zabrano jej własność, telefon, laptop. I to wszystko działo się w gabinecie ginekologicznym. [...] To nie tylko pani Joanna została upokorzona i ugodzona w samo serce. Pamiętamy przecież Izę z Pszczyny, pamiętamy te tragiczne przypadki ze szpitali w Częstochowie, w Nowym Targu. [...] Odwaga pani Joanny pokazuje, po raz kolejny, że nawet pojedyncza osoba, ta skrzywdzona, jeśli ma odwagę zabrać głos, jeśli ma odwagę przeciwstawić się tej władzy, to może bardzo przyczynić się do zmiany. Zmiany, w którą nie tylko ja dziś wierzę. [...] Bez wyjątku każdy ma bardzo poważny powód dla tego, żeby stanąć do tej konfrontacji ze złem, bo to jest naprawdę czyste zło. 1 października zorganizujemy marsz miliona serc. Jeśli pół miliona ludzi dało nadzieję, to ten milion w Warszawie 1 października da już naprawdę pewność zwycięstwa”³⁰. Choć marsz miał być odpowiedzią na sytuację zranionej kobiety, nie zaproszono jej nawet do udziału w nim, a ona sama w mediach deklarowała, że poczuła się wykorzystana w politycznej rozgrywce³¹.

²⁸ K. Pilawa, *PiS zaprzecza własnym wartościom*, Klub Jagielloński, <https://klubjagiellonski.pl>, 7.10.2023 (18.05.2024); Igo, *Kaczyński na Jasnej Górze mówi o „decydującym momencie”*. „Tej drogi nie można przerwać”, Onet.pl, <https://onet.pl>, 9.07.2023 (18.05.2024).

²⁹ ACH, E. Bromber, *Donald Tusk zapowiada „marsz miliona serc” w Warszawie. Nie ustają komentarze po interwencji policji ws. ciężarnej Joanny*, Gazeta Wyborcza Kraków, <https://krakow.wyborcza.pl>, 19.07.2023 (9.05.2024).

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Marsz Miliona Serc zadedykowano pani Joannie, ale nikt jej nie zaprosił. „Moja historia została wykorzystana”*, TOKFM.pl, <https://www.tokfm.pl>, 30.09.2023 (11.05.2024); *Marsz bez pani Joanny. Czuje się wykorzystana przez Tuska*, Wirtualna Polska, <https://wp.pl>, 30.09.2023 (17.05.2024). W podobnych kategoriach należy rozpa-

Zakończenie

Przytoczone przykłady prezentują różnorodność technik instrumentalizacji problematyki światopoglądowej. Można jej dokonywać, próbując wywoływać dyskusję na temat określonych zmian, by skłócić politycznych przeciwników, jak PZPR w okresie obrad Okrągłego Stołu, można też uzurpować sobie rolę rzecznika określonych idei lub wartości w wyborach (przykłady partii chadeckich i chrześcijańsko-narodowych w latach 90., a w ostatnich latach także Prawa i Sprawiedliwości) lub zgłaszać budzące emocje społeczne projekty zmian politycznych i prawnych, których następnie nie próbuje się wdrożyć (casusy pozornych inicjatyw Ruchu Palikota i Platformy Obywatelskiej). Możliwe jest także tworzenie wizerunku wroga, wzmaganie poczucia zagrożenia lub konsolidowanie elektoratu przy wykorzystaniu lęku przed ukrytymi intencjami ideowych przeciwników (przykłady działań Jarosława Kaczyńskiego, Andrzeja Dudy). Mobilizując ludzi w obronie poszkodowanych przez zideologizowanego przeciwnika, można nie poświęcać większej uwagi samym poszkodowanym (Donald Tusk i sprawa pani Joanny). Postulaty światopoglądowe łatwo też uczynić przedmiotem nieformalnych przetargów z innymi aktorami politycznymi. Publicznie można deklarować przywiązanie do nich wynikające z pobudek aksjologicznych, jednocześnie czyniąc z nich argument w negocjacjach (przypadek relacji SLD i Episkopatu Polski).

Problemy światopoglądowe są rzeczywistymi problemami domagającymi się refleksji, debaty i konkretnych rozwiązań. Przez to jednak, że wywołują silne emocje, elektorat ma wobec nich ustalone poglądy i uznaje je za kwestie ważne dla niego, łatwo nimi manipulować. Można wywoływać debaty nad nimi, traktując je jako „tematy zastępcze”, mające odciągnąć uwagę opinii publicznej od niewygodnych dla określonych ugrupowań zagadnień.

Wykorzystanie sporów światopoglądowych przez dominujące ugrupowania polityczne jest trudne, gdyż może zrażać wobec nich część bardziej umiarkowanego elektoratu, a także generować wewnętrzne spory. Chętniej do kwestii tego rodzaju nawiązują więc ugrupowania o bardziej radykalnym profilu ideologicznym. Dla ich działaczy zmiany prawa regulującego problematykę mającą znaczenie światopoglądowe mogą

trywać tzw. sprawę Agaty, to jest 14-letniej dziewczyny, która zaszła w ciążę ze swoim nastoletnim kolegą. Początkowo odmówiono jej dokonania zabiegu przerwania ciąży. W tym przypadku historię dziewczyny (finalnie dokonała jednak aborcji) wykorzystwały przede wszystkim zwaśnione strony sporu medialnego, używając go szczególnie jako argumentu na rzecz stanowiska *pro life* lub *pro choice*. A. Fordoński, *op.cit.*, s. 311–313.

być głównymi motywami obecności w polityce, dlatego w ich przypadku trudniej jednoznacznie stwierdzić instrumentalizację. Takie przykłady jednak także obserwujemy. Epilog naszych rozważań stanowi spór o zmianę przepisów regulujących dopuszczalność przerywania ciąży w kampanii samorządowej w 2023 roku. Nie jest to pierwsza sytuacja, w której spory światopoglądowe rzutują na politykę samorządową. Wyborczy rezultat ugrupowań lewicowych, które uczyniły z tego problemu główny element swojej komunikacji wyborczej, pokazuje, że zastosowanie tego narzędzia nie zawsze przynosi pożądane skutki. Warto zaznaczyć, że radykalna retoryka polityków tych partii w ostatniej kampanii w żaden sposób nie przyczyniła się do zmiany prawa. Instrumentalizując postulaty światopoglądowe, nie tylko niejednokrotnie nie udaje się zrealizować zapowiadanych zmian, ale traci się ważne dla polityków przeświadczenie wyborców, że są oni osobami poważnymi, mającymi do zaproponowania coś więcej niż jałowe spory.

Bibliografia

- ACH, Bromber E., *Donald Tusk zapowiada „marsz miliona serc” w Warszawie. Nie ustają komentarze po interwencji policji ws. ciężarnej Joanny*, Gazeta Wyborcza Kraków, <https://krakow.wyborcza.pl>, 19.07.2023 (9.05.2024).
- Bernaciński Ł., *Wydatkowanie środków z funduszu kościelnego w XXI wieku*, „Łódzkie Studia Teologiczne”, 2019, nr 3.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- Fordoński A., *Katolicyzm jako czynnik polaryzujący w głównych konfliktach światopoglądowych w Polsce w latach 1989–2011*, Płock 2021.
- Gowin J., *Kościół w czasach wolności 1989–1999*, Kraków 1999.
- Hall A., *Idee polityczne Wiesława Chrzanowskiego*, Gdańsk 2013.
- Jusiak J., *Światopoglądowe uwarunkowania sporu o racjonalność przekonań religijnych*, „Przegląd Religioznawczy”, 2010, nr 4.
- Kacprzak I., *Fikcja z kapelanami*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 7.02.2013 (16.05.2024).
- Kościół Katolicki w Polsce 1991–2011. Rocznik statystyczny*, Warszawa 2014.
- Kowalczyk K., *Partie i ugrupowania parlamentarne wobec Kościoła katolickiego w Polsce w latach 1989–2011*, Szczecin 2012.
- Lewandowski A., „*Etyka odpowiedzialności*”? – *Religia a polityka polskich ugrupowań centroprawicowych w XXI wieku* [w:] *W poszukiwaniu prawdy. Chrześcijańska Europa między wiarą a polityką*, t. 1, red. U. Cierniak, Częstochowa 2010.
- Lewandowski A., *Zagrożona tożsamość jako element narodowego populizmu. Przypadek politycznego stylu Prawa i Sprawiedliwości*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis”, 2022, nr 29, DOI 10.24917/20813333.29.2.
- łgo, *Kaczyński na Jasnej Górze mówi o „decydującym momencie”*. „*Tej drogi nie można przerwać*”, Onet.pl, <https://onet.pl>, 09.07.2023 (18.05.2024).

- Marsz bez pani Joanny. Czuje się wykorzystana przez Tuska*, Wirtualna Polska, <https://wiadomosci.wp.pl>, 30.09.2023 (17.05.2024).
- Marsz Miliona Serc zadedykowano pani Joannie, ale nikt jej nie zaprosił. „Moja historia została wykorzystana”*, TOKFM.pl, <https://www.tokfm.pl>, 30.09.2023 (11.05.2024).
- MBR, *Żart Kaczyńskiego. Zwrócił się do premiera, na sali wybuchł śmiech*, Onet.pl, <https://onet.pl>, 19.01.2022 (19.11.2024).
- Modrzejewski A., *Catholic and Nationalist Populism in the Current Poland*, „Perspective Politice”, 2017, vol. 10, no. 1.
- Piława K., *PiS zaprzecza własnym wartościom*, Klub Jagielloński, <https://klubjagiellonski.pl>, 7.10.2023 (18.05.2024).
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=240>, 30.03.2012 (10.02.2025).
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2677>, 26.09.2014 (10.02.2025).
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczeniu proboszczom gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego oraz niektórych innych ustaw*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=256>, 15.06.2012 (11.02.2025).
- Szyszkowska M., *Wartość społeczeństwa wieloświatopoglądowego [w:] Dziesięć lat polskiego konkordatu*, red. C. Janik, P. Borecki, Warszawa 2009.
- Szyszkowska M., *Zarys europejskiej filozofii prawa oraz prace źródłowe w przekładzie Czesława Tarnogórskiego*, Białystok 2004.
- Świtała I.M., *Praca człowieka w wymiarze autotelicznym i instrumentalnym – wybrane aspekty aksjologii pracy*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2015, nr 88(1), s. 57–68.
- Tusk: nasz rząd nie będzie się kłaniał związkowcom, ani kłekał przed księdzem*, Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 11.06.2011 (9.05.2024).
- Tusk: połowa kapelanów straci pracę w wojsku*, Polskie Radio, <https://www.polskieradio.pl>, 24.02.2012 (16.05.2024).
- Walczak-Duraj D., *Instytucjonalizacja i instrumentalizacja odpowiedzialności moralnej w społeczeństwie netokratycznym*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica”, 2012, nr 40.
- Zawadzka K., *Światopogląd [w:] Leksykon wiedzy politologicznej*, red. D. Plecka, J. Marszałek-Kawa, Toruń 2018, s. 459.
- Zielińska K., *W walce o hegemonię? Religia w polskiej sferze publicznej na przykładzie debat sejmowych*, Kraków 2018.

Instrumentalization of worldview issues by political groups in the Third Polish Republic

Abstract

The aim of the article is to determine the techniques of instrumentalization of worldview issues by political groups in the Third Polish Republic. The conducted research has shown that subordinating ideological issues to other political goals is a practice typical of many political groups in Poland, and can even be said to have universal

application. Instrumentalization techniques include at least: 1. triggering a political debate on ideological issues in order to cause internal conflicts among political opponents; 2. presenting oneself in electoral competition as a spokesman for a specific worldview (including religion) in order to win over people who support they identify with it; 3. introducing antagonizing projects of political or legal changes that attract public opinion, motivated by a specific worldview, the implementation of which, however, is not given any attention; 4. creating the image of an enemy that is supposed to threaten a specific worldview; 5. manipulating the stories of people who are supposedly being harmed by opponents with different worldviews; 6. making worldview demands the subject of negotiations to achieve other, more desirable political goals

Keywords: instrumentalization, worldview, political groups, worldview conflicts

Joanna Grzela*

POWRÓT ZNAD KRAWĘDZI, CZYLI JAK ISLANDIA STAŁA SIĘ NAJBIEZPIECZNIEJSZYM PAŃSTWEM NA ŚWIECIE

Streszczenie

Islandia mocno odczuła skutki kryzysu, który nastąpił jesienią 2008 roku. Stworzył on poważne zagrożenie dla jej stabilności gospodarczej, społecznej i politycznej, a co za tym idzie, tożsamości narodowej i suwerenności. W ciągu tygodnia państwo to stało się niemal bankrutem. To jednak nie przeszkodziło w uznaniu Islandii przez australijski Instytut Ekonomii i Pokoju za najbezpieczniejsze państwo świata. Celem artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie: Co sprawia, że Islandia od ponad 15 lat jest niezmiennie uznawana za jedno z najbezpieczniejszych państw na świecie zarówno pod względem militarnym, jak i pozamilitarnym?

Słowa kluczowe: Islandia, kryzys finansowy, bezpieczeństwo

Wstęp

Islandia to małe państwo wyspiarskie (103 tys. km kw. powierzchni) leżące w Europie Północnej i liczące ok. 380 tys. mieszkańców (w I kwartale 2024 roku). Ten nordycki kraj znajduje się pomiędzy Oceanem Arktycznym i Północnym Atlantykiem, między Grenlandią a Norwegią, w pobliżu koła podbiegunowego. Jest najbardziej na zachód wysuniętym państwem w Europie¹. Historycznie rzecz biorąc, Islandia była w dużej mierze zależna od rybołówstwa, które długo stanowiło główną gałąź jej gospodarki. Dopiero pod koniec XX wieku rozwinęło się tam hutnictwo aluminium, które w 2008 roku tworzyło 39% eksportu i 17,5% PKB². Od początku XXI wie-

* Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, e-mail: joanna.grzela@ujk.edu.pl, ORCID: 0000-0003-4341-947X.

¹ *The country's population was 383,726 at the beginning of 2024*, Statistics Iceland, <https://www.statice.is>, 1.03.2024 (13.05.2024).

² D. Grande, *Rethinking Aluminum in Iceland's Economy: Balancing Risk and Reward*, Lehigh University Lehigh Preserve, <https://preserve.lib.lehigh.edu>, 1.01.2011 (13.05.2024).

ku sektor finansowy stał się dominującą siłą w islandzkiej gospodarce. Aktywa posiadane przez banki osiągnęły niemal 100 mld dolarów, przekraczając ponad dziesięciokrotnie wielkość PKB. Dlatego, gdy w 2008 roku wybuchł światowy kryzys finansowy, gospodarka tego państwa silnie to odczuła. W ciągu kilku miesięcy waluta straciła około 50% swojej wartości, wzrosła inflacja, a poziom bezrobocia sięgnął ponad 9%. Upadek bankowości w Islandii (trzy główne banki zbankrutowały jednocześnie) był największym, jakiego doświadczyło jakiekolwiek państwo w historii gospodarczej, biorąc pod uwagę wielkość jego gospodarki. Choć bezpośrednie skutki kryzysu dotyczyły głównie sfery ekonomicznej, jego wpływ rozciągnął się również na inne aspekty funkcjonowania państwa. Islandia zdołała jednak szybko odbudować swoją gospodarkę i poprawić mechanizmy nadzoru finansowego, co przyczyniło się do wzmocnienia zarówno jej bezpieczeństwa gospodarczego, społecznego, jak i politycznego.

Wybuch kryzysu finansowego nie przeszkodził w uznaniu Islandii przez australijski Instytut Ekonomii i Pokoju (ang. *Institute for Economics and Peace*) za najbezpieczniejsze państwo świata. Co więcej, od 2008 roku Islandia utrzymuje się na szczycie Globalnego Indeksu Pokoju (ang. *Global Peace Index – GPI*³), który co roku jest sporządzany przez ten Instytut. Czyni ją to interesującym przypadkiem w badaniach nad bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym.

Celem naukowym artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie: Co sprawia, że Islandia od ponad 15 lat jest niezmiennie uznawana za jedno z najbezpieczniejszych państw na świecie zarówno pod względem militarnym, jak i pozamilitarnym? Historia najnowsza Islandii wciąż pozostaje dość niedoceniana w polskim piśmiennictwie, dlatego założeniem autorki jest próba wypełnienia tej luki.

Determinanty bezpieczeństwa Islandii

Wśród czynników, które warunkują bezpieczeństwo Islandii, można wymienić kilka zasadniczych. Są to czynniki: historyczne, geopolityczne, społeczne, ekologiczne, ekonomiczne i technologiczne.

³ Głównym celem GPI jest pomiar pokoju w poszczególnych państwach i regionach, a także identyfikacja czynników, które przyczyniają się do pokoju. Indeks składa się z 23 wskaźników, które można podzielić na trzy szerokie kategorie: bezpieczeństwo wewnętrzne – obejmuje takie czynniki, jak: poziom przestępczości, stosunek policji do obywateli, występowanie aktów terrorystycznych, skuteczność aparatu prawnego i egzekwowania prawa; konflikty wewnętrzne i zewnętrzne – analizuje skalę konfliktów, w których kraj bierze udział, zarówno wewnętrznych, jak i poza jego granicami; militaryzacja – zaliczane są tu wydatki na obronność w stosunku do PKB, import i eksport broni czy liczba żołnierzy w stosunku do populacji.

Jeśli chodzi o położenie, to Islandia wyłoniła się z oceanu na aktywnym wulkanicznie grzbiecie śródkwoatlantyckim, który oddziela kontynent europejski od Ameryki Północnej. Wyspa została wyrzucona w górę w wyniku serii erupcji około 15 mln lat temu. Znajduje się w jednym z największych gorących punktów na świecie, a ponieważ jest nadal w fazie formowania, erupcje wulkanów nie są rzadkością. Pierwsze trwałe osady zostały tam założone około 874 roku, kiedy to norweski wiking Ingólfur Arnarson osiedlił się w rejonie obecnego Reykjavíku⁴. Historia Islandii jako państwa w pełni suwerennego jest relatywnie krótka, bowiem znaczna część jej przeszłości była zdominowana przez obce rządy – najpierw przez Norwegię (1262–1380), a następnie przez Danię (do 1918 roku). Islandia jest uważana za jedną z najstarszych demokracji na świecie. Opinia ta wynika z faktu, iż w 930 roku islandzcy osadnicy założyli zgromadzenie przedstawicieli różnych regionów wyspy, które odbywało się co roku na równinie Thingvellir. Tak powstał Althing (isl. *Alþingi*) – islandzki parlament. Pełnił on funkcje ustawodawcze i sądowe, a także służył jako miejsce rozstrzygania sporów i podejmowania ważnych decyzji społecznych. Chociaż działał nieprzerwanie przez wiele wieków, Islandia przeszła przez różne etapy polityczne, w tym okresy pod panowaniem norweskim i duńskim, zanim odzyskała pełną suwerenność w 1944 roku. Wówczas Althing stał się parlamentem w nowoczesnym, suwerennym państwie demokratycznym. Wcześniej, w 1904 roku, Islandia stała się demokracją parlamentarną, przekształconą w 1918 roku w suwerenne państwo, połączone unią personalną z Danią (która kierowała islandzkimi sprawami zagranicznymi oraz obroną wybrzeża). Od 1920 roku – na mocy nowej konstytucji – została utrwalona odrębność islandzkiego parlamentu i rządu. Unię zerwano w następstwie inwazji hitlerowskich Niemiec na Królestwo Danii. W kwietniu 1940 roku Islandia ogłosiła tymczasową niepodległość, pozostając państwem neutralnym podczas II wojny światowej⁵.

Islandia, choć jest niewielka pod względem geograficznym i populacyjnym, odgrywa nietypową rolę w kwestiach bezpieczeństwa. Oto bowiem podczas II wojny światowej i w czasie zimnej wojny służyła jako ważna placówka atlantycka. Pozycja Islandii pozwoliła USA i NATO na patrolowanie niezwykle ważnych morskich pasażów określanych jako „luka GIUK” (*Greenland-Iceland-United Kingdom Gap*) i przebiegających przez Grenlandię, Islandię i Wielką Brytanię. Luka (zarówno histo-

⁴ Á. Árnason, *Ingólfur Arnarson*, Nýhöfn Reykjavík, 2022.

⁵ G. Szelągowska, *Od kolonii do państwa niepodległego [w:] Islandia. Wprowadzenie do wiedzy o społeczeństwie i kulturze*, red. R. Chmykowski, W. Pessel, Warszawa 2009.

rycznie, jak i współcześnie) jest strategicznie ważnym regionem dla operacji wojskowych i bezpieczeństwa międzynarodowego. W czasie zimnej wojny była kluczowym obszarem dla wykrywania i monitorowania radzieckich okrętów podwodnych próbujących przedostać się na otwarte wody Atlantyku (siły NATO nadal monitorują ten obszar, aby zapewnić stabilność i bezpieczeństwo w północnym Atlantyku).

Islandia w 1949 roku stała się członkiem-założycielem NATO, rezygnując tym samym z polityki neutralności, która została zadeklarowana po odzyskaniu niezależności w 1918 roku⁶. Warto podkreślić, że Islandia nie posiadała (i nadal nie posiada) własnych sił zbrojnych, co oznacza, że potrzebowała zewnętrznej ochrony w przypadku zagrożeń militarnych. Przystąpienie do NATO zapewniło jej bezpieczeństwo i wsparcie ze strony sojuszników. Decyzja ta była jednak kontrowersyjna. Islandczycy byli i są bowiem dumni z pacyfistycznej tradycji swojego kraju. Państwo to miało długoletnie porozumienie obronne ze Stanami Zjednoczonymi, w ramach którego Amerykanie utrzymywali bazę wojskową w Keflavik od 1951 do 2006 roku. W obliczu nowych zagrożeń bezpieczeństwa i wzrostu aktywności rosyjskiej w regionie Arktyki baza została częściowo reaktywowana. NATO i Stany Zjednoczone ponownie zaczęły korzystać z infrastruktury bazy dla tymczasowych operacji i ćwiczeń wojskowych. Stany Zjednoczone nadal utrzymują zobowiązania dotyczące obrony Islandii.

Warto zaznaczyć, iż w zakresie bezpieczeństwa narodowego istotną rolę pełni Islandzka Straż Przybrzeżna, która jest elementem systemu ratownictwa, ochrony środowiska i egzekwowania prawa morskiego. Straż jest dobrze wyposażona i wyszkolona do reagowania na różnorodne zagrożenia, zarówno naturalne, jak i związane z działalnością człowieka. Nadzoruje i patroluje wody terytorialne Islandii, które obejmują obszar do 200 mil morskich od wybrzeża, działa na rzecz ochrony środowiska morskiego, monitorując zanieczyszczenia i interweniuje w przypadku wycieków ropy naftowej lub innych szkodliwych substancji. Prowadzi również działania prewencyjne i edukacyjne. Jej zadaniem jest zapobieganie nielegalnym połowom, przemytowi i naruszaniu granic. Jest także odpowiedzialna za akcje ratunkowe na morzu. Straż Przybrzeżna zarządza systemem oznakowania nawigacyjnego, który pomaga statkom bezpiecznie poruszać się po islandzkich wodach. Instytucja ta ma uprawnienia do egzekwowania prawa morskiego i przepisów dotyczących rybołówstwa, ochrony przyrody oraz innych regulacji obowiązujących na wodach terytorialnych Islandii. Ważnym zadaniem jest rów-

⁶ G. Gunnarsson, *Icelandic Security Policy: Context and Trends*, "Cooperation and Conflict", 1982, vol. XVII, nr 3/4, s. 257–272.

niez ochrona infrastruktury morskiej, takiej jak: porty, terminale naftowe i instalacje podmorskie⁷.

Znaczący wpływ na bezpieczeństwo państwa ma stabilny system polityczny, który charakteryzuje się wysokim stopniem zaangażowania i uczestnictwa obywateli, co przekłada się na sprawne zarządzanie państwem (Islandia nie doznała dotąd wewnętrznego konfliktu). Jest on kluczowym czynnikiem budującym zaufanie obywateli do rządu oraz instytucji publicznych. Stabilny system polityczny zapewnia skuteczne dostarczanie usług publicznych, takich jak: edukacja, opieka zdrowotna, bezpieczeństwo socjalne i infrastruktura. Gdy obywatele mają dostęp do wysokiej jakości usług, ich zaufanie do państwa rośnie. Co więcej, polityka społeczna Islandii jest skoncentrowana na zapewnieniu wysokiego poziomu dobrobytu obywatelom oraz promowaniu równości społecznej. Obejmuje ona szeroki wachlarz programów i inicjatyw mających na celu wsparcie różnych grup społecznych. Dzięki temu Islandia utrzymuje wysoki standard życia i niski poziom nierówności społecznych. Co ważne, hojność państwa nie zdemoralizowała Islandczyków – wskaźnik aktywności zawodowej w kwietniu 2024 roku wyniósł 82,7% przy stopie bezrobocia 3,8%⁸. Oznacza to, że 8 na 10 Islandczyków w wieku produkcyjnym podejmuje płatną pracę.

W Islandii równość nie jest jedynie powierzchownym pojęciem. Państwo to zajmuje pierwsze miejsce pod względem równości płci⁹. Zalegalizowano tam małżeństwa osób tej samej płci, a także adopcję przez nie dzieci. Kraj udziela pełnego wsparcia osobom transpłciowym. Społeczność LGBTQ w Islandii jest szanowana, czego wyrazem jest to, iż jest to jedyny kraj na świecie, w którym nigdy nie protestowano przeciwko paradzie równości – Reykjavik Pride – organizowanej tam co-rocennie od 1999 roku (wydarzenie to przyciąga ponad 100 tys. gości z całego świata, którzy przyjeżdżają, aby świętować i wspierać prawa człowieka). Polityka promująca równość i włączenie społeczne buduje zaufanie, ponieważ obywatele czują, że każdy ma równe szanse i że system działa sprawiedliwie. W efekcie mieszkańcy są wyrozumiali, serdeczni, pomocni i otwarci na innych, dzięki czemu państwo jest postrzegane jako przyjazne dla wszystkich, a przez to także bezpieczne. Co

⁷ *The Icelandic Coast Guard "Always Prepared"*, The Icelandic Coast Guard, chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.lhg.is/media, 12.10.2007 (3.06.2024).

⁸ *Iceland Labor Force Participation Rate*, Trading Economics, https://tradingeconomics.com, 1.06.2024 (3.06.2024).

⁹ *The Global Gender Gap Index 2023 rankings*, Global Gender Gap Report 2023, World Economic Forum, June 2023.

więcej, równość eliminuje napięcia społeczne i skłonność do rozbojów z powodu biedy lub frustracji.

Islandia popiera wolność wyznania. Dały temu wyraz władze Reykjavíku, przekazując bezpłatnie działkę pod budowę meczetu oraz ośrodka kultu pogańskiego – świątynia Ásatrú będzie oddawała cześć starożytnym bogom, takim jak Odyn, Thor, Frigg i Baldur. Ásatrú jest obecnie drugą po chrześcijaństwie najbardziej praktykowaną religią, liczącą ok. 7 tys. wyznawców. Odwołuje się ona do współczesnego indywidualizmu, jednocześnie promując wartości, takie jak: uczciwość, tolerancja i szacunek dla środowiska naturalnego. Ta widoczna tolerancja różnorodności kulturowej może mieć związek z tym, że Islandia ma wysoki wskaźnik wykształcenia, a edukacja odgrywa istotną rolę w kształtowaniu bardziej tolerancyjnych postaw¹⁰. Islandia szczyli się największą liczbą przeczytanych książek w przeliczeniu na jednego mieszkańca (Islandczycy czytają średnio 2,4 książki miesięcznie¹¹) oraz rekordowym w skali świata odsetkiem pisarzy (1 na 10 Islandczyków publikuje książkę¹²). Wysoki poziom edukacji kształtuje krytyczne myślenie i wpływa na przestrzeganie norm społecznych, co pomaga w utrzymaniu porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Silna spójność społeczna, wysoki standard życia, efektywny system edukacji i prawny oraz rozbudowana polityka socjalna i niewielkie różnice społeczno-ekonomiczne między mieszkańcami tworzą środowisko, które sprzyja niskiemu poziomowi przestępczości (Islandia jest jednym z krajów o najniższej przestępczości na świecie). Naturalnym ograniczeniem niektórych rodzajów przestępczości (np. zorganizowanej przestępczości transnarodowej) jest położenie geograficzne Islandii. Izolacja ta sprzyja również kontroli i monitorowaniu przepływu ludzi do i z kraju. Przystępczość uliczna, taka jak kradzieże czy napady jest rzadkością¹³.

¹⁰ R. Inglehart, C. Welzel, *Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy*, „Perspectives on Politics”, 2010, nr 2, s. 551–567; M. Coenders, P. Scheepers, *The effect of education on nationalism and ethnic exclusionism: An international comparison*, „Political Psychology”, 2003, nr 2, s. 313–343; *Breaking the gridlock: Reimagining cooperation in a polarized world*, Human Development Report 2023–2024.

¹¹ *One third of the Icelandic nation reads books every day*, Icelandic Literature Center, <https://www.islit.is>, 29.11.2022 (3.06.2024).

¹² *Most published writers per capita*, Guinness World Records, <https://www.guinnessworldrecords.com>, 14.10.2013 (3.06.2024).

¹³ Warto przypomnieć, że w 2022 roku doszło do bezprecedensowego zdarzenia. Islandia stanęła w obliczu pierwszego przejawu działalności terrorystycznej. Zatrzymano grupę osób w związku z zorganizowaniem ataku na parlament i Policję. Pojawiły się wówczas obawy dotyczące potencjału przyszłych ataków terrorystycznych na terenie kraju. Było to spowodowane pojawieniem się organizacji neonazistowskiej – Nordyckie-

Policja cieszy się dużym zaufaniem i szacunkiem wśród mieszkańców, a jej działania są przejrzyste i dobrze oceniane przez społeczeństwo. Warto podkreślić, iż islandzcy policjanci nie noszą na co dzień broni. Zamiast tego są wyposażeni w inne środki przymusu, takie jak pałki, kajdanki czy gaz pieprzowy (jedyni funkcjonariusze, którzy mogą nosić broń palną, należą do specjalnej jednostki zwanej Oddziałem Wikingów). Taka praktyka jest możliwa dzięki niskiemu wskaźnikowi przestępczości oraz wysokiemu poziomowi zaufania społecznego do organów ścigania. Obywatele postrzegają Policję jako instytucję przyjazną dlatego, że angażuje się w działania na rzecz społeczności lokalnej, takie jak: programy edukacyjne, inicjatywy prewencyjne czy współpraca z organizacjami społecznymi. Policjanci często znają osobiście mieszkańców, co sprzyja budowaniu zaufania i pozytywnych więzi (Policja prowadzi konto na Instagramie, gdzie codziennie relacjonuje spotkania funkcjonariuszy z mieszkańcami). Na tym tle należy zaznaczyć, że liczba cywilów – posiadaczy broni w Islandii – jest duża. Szacuje się, że w ich rękach znajduje się ok. 90 tys. sztuk broni palnej, ale broń ta jest kupowana raczej do celów sportowych czy myśliwskich niż do samoobrony. Islandia, mimo że ma relatywnie wysoką liczbę posiadaczy broni w przeliczeniu na mieszkańca (zajmuje 12. miejsce na świecie pod względem legalnego posiadania broni przez cywilów¹⁴), to charakteryzuje się niskim poziomem zdarzeń z użyciem broni. Surowe przepisy¹⁵, rygorystyczne kontrole i kultura odpowiedzialnego posiadania broni przyczyniają się do utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa publicznego.

Silna i zróżnicowana gospodarka Islandii zapewnia bezpieczeństwo ekonomiczne zarówno na poziomie indywidualnym, jak i narodowym. Opiera się ona na kilku sektorach, takich jak: turystyka, rybołówstwo, produkcja aluminium, energia odnawialna i innowacje technologiczne. Stabilność makroekonomiczna, inwestycje w edukację i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi są zasadniczymi elementami kształtującymi bezpieczeństwo gospodarcze kraju. W 2023 roku przychody Is-

go Ruchu Oporu (*Nordic Resistance Movement*), która stawia sobie za cel zbudowanie republiki socjalizmu narodowego w regionie nordyckim. W rezultacie doszło do pogorszenia się sytuacji bezpieczeństwa w Islandii i spadku jej notowań w rankingach bezpiecznych państw z pierwszego miejsca na trzecie.

¹⁴ *Gun Ownership by Country 2024*, World Population Review, <https://worldpopulationreview.com>, 1.06.2024 (3.06.2024).

¹⁵ Aby posiadać broń, obywatele muszą uzyskać licencję. Proces jej uzyskania jest rygorystyczny i obejmuje szczegółowe sprawdzenie przeszłości kryminalnej, zdrowia psychicznego i fizycznego oraz wiedzy na temat bezpiecznego posługiwania się bronią. Ponadto kroki prowadzące do posiadania broni obejmują badanie lekarskie i egzamin pisemny.

landii z eksportu oparły się na czterech głównych filarach: turystyce (32,5%), rybołówstwie (18,3%), produkcji aluminium (17,6%) i usługach pozaturystycznych (17%). Eksport pozostałych wyrobów przemysłowych stanowił kolejne 10,4% ogółu przychodów z eksportu, a eksport towarów różnych (np. produktów rolnych) pozostałe 4%¹⁶.

Turystyka zdywersyfikowała islandzką gospodarkę, która – jak wspomniano – historycznie opierała się na rybołówstwie i przemyśle aluminium. Po kryzysie finansowym w 2008 roku turystyka stała się jednym z głównych filarów odbudowy gospodarczej Islandii. W 2010 roku Islandię odwiedziło około 500 tys. turystów, a w 2018 roku liczba ta wzrosła do około 2,3 mln. Państwo to obecnie przyciąga miliony zwiedzających rocznie¹⁷ (w 2023 roku – po spadku w latach 2020–2022 spowodowanym przez pandemię – Islandię odwiedziło 2,2 mln turystów¹⁸) dzięki niezwykłym krajobrazom, gejzerom, wodospadom, lodowcom, wulkanom i zorzy polarnej. Generuje ona znaczące dochody (udział turystyki w PKB w 2023 roku wyniósł 8,8% i nigdy dotychczas nie był większy; dla porównania w 2022 roku było to 7,5% i około 8,2% w latach 2016–2019) i tworzy miejsca pracy w sektorach takich jak: hotelarstwo, gastronomia, transport i usługi związane z obsługą turystów¹⁹.

Nieziemiennie jednym z najważniejszych sektorów gospodarki Islandii jest rybołówstwo, które generuje obecnie 7–8% PKB. Nim ustąpiło miejsca turystyce, przez wieki było głównym źródłem dochodów oraz kształtowało gospodarkę i politykę morską Islandii. Kontrola nad własnymi zasobami rybnymi stała się kluczowym elementem jej bezpieczeństwa ekonomicznego. To państwo, z najczystszą na świecie wodą, łowi ok. 1,5 mln ton ryb rocznie i jest światowym liderem w zrównoważonym rybołówstwie – zarządza zasobem ryb poprzez monitorowanie i kwoty połowowe²⁰. Islandzkie Odpowiedzialne Zarządzanie Rybołówstwem (*Iceland Responsible Fisheries Management, IRFM*) to program certyfikacji i zarządzania zasobami rybołówstwa w Islandii. Program ten odgrywa kluczową rolę w promowaniu zrównoważonego rybołówstwa i zapewnianiu, że zasoby rybne są wykorzystywane w sposób odpowiedzialny, z poszanowaniem ich środowiska naturalnego.

¹⁶ J.B. Bentsson, *Surge in services export revenues*, Islands Banki, <https://www.islandsbanki.is>, 23.02.2024 (3.06.2024).

¹⁷ *Travel and tourism in Iceland – statistics & facts*, Statista, <https://www.statista.com>, 1.06.2024 (3.06.2024).

¹⁸ J.B. Bentsson, *Will tourist numbers rise this year?*, Islands Banki, <https://www.islandsbanki.is>, 23.02.2024 (13.06.2024).

¹⁹ *The share of tourism in GDP at an all-time high*, Statistics Iceland, <https://www.statice.is>, 17.04.2024 (13.06.2024).

²⁰ *Total catch in 2023*, Statistics Iceland, <https://statice.is>, 31.01.2024 (13.06.2024).

Bezpieczeństwo ekologiczne i energetyczne Islandii wynika z jej zaawansowanego podejścia do zarządzania zasobami naturalnymi, ochrony środowiska oraz promowania odnawialnych źródeł energii. Dzięki temu nie tylko chroni swoje unikatowe ekosystemy, ale również stanowi przykład dla innych państw. Państwo to jest niemal w pełni niezależne energetycznie dzięki wykorzystaniu zasobów geotermalnych i hydroenergetycznych. Produkcja energii z tych źródeł zapewnia stabilne i tanie dostawy energii, zmniejsza zależność od importowanych paliw kopalnych (energia geotermalna jest wykorzystywana do produkcji elektryczności i ciepła, co czyni Islandię liderem w zakresie odnawialnych źródeł energii; dostarcza także tanią, ekologiczną energię dla mieszkańców i przemysłu) i jest istotnym elementem bezpieczeństwa energetycznego i ekonomicznego państwa²¹. Polityka energetyczna Islandii wpływa na bezpieczeństwo kraju w kilku aspektach:

- gospodarczym – uniezależnienie się od importu paliw kopalnych chroni gospodarkę Islandii przed wahaniami cen na światowych rynkach energii, co zapewnia większą stabilność finansową. Ponadto niskie koszty energii przyciągają inwestycje zagraniczne w energochłonne gałęzie przemysłu, takie jak produkcja aluminium oraz centra przetwarzania danych. Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii wspiera zrównoważony rozwój gospodarczy. Sektor energetyczny generuje bowiem znaczące przychody, które mogą być reinwestowane w infrastrukturę, edukację i badania naukowe;
- ekologicznym – zrównoważone zarządzanie zasobami geotermalnymi i wodnymi pomaga chronić środowisko naturalne i unikatowe ekosystemy Islandii, a korzystanie z odnawialnych źródeł energii redukuje emisję gazów cieplarnianych (Islandia jest uznawana za jedno z najczystszych państw świata²²);
- społecznym – dostęp do taniej i ekologicznej energii obniża koszty życia, a poprzez to przyczynia się do wysokiej jakości życia mieszkańców Islandii;

²¹ Islandia jest największym producentem energii elektrycznej na 1 mieszkańca na świecie. Kraj słynie z gorących źródeł, gejzerów i wulkanów. Islandia uzyskuje niemal 100% energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – spadającej wody, ciepła ziemi i siły wiatru. Obecnie energia geotermalna stanowi około 70% zużycia energii w kraju. 39% energii geotermalnej jest wykorzystywane do wytwarzania energii elektrycznej, 45% do ogrzewania budynków, co wynosi 90% miejskich potrzeb grzewczych kraju. *The Icelandic Economy Current State, Recent Developments and Future Outlook*, The Iceland Chamber of Commerce, July 2015.

²² Islandia ma na celu osiągnięcie neutralności węglowej przed 2040 rokiem i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2030 roku. Zob.: *Climate change*, Government of Iceland, <https://www.government.is>, 1.10.2020 (10.06.2024).

- politycznym – neutralność energetyczna i brak zależności od importu paliw kopalnych zmniejszają podatność na geopolityczne napięcia i konflikty.

Ważną determinantą bezpieczeństwa Islandii jest technologia, która odgrywa kluczową rolę w walce z siłami natury w kraju, wspierając monitorowanie, przewidywanie, zarządzanie i reagowanie na różnorodne zagrożenia środowiskowe, m.in. zwiększa skuteczność zarządzania zagrożeniami związanymi z surowymi warunkami naturalnymi. Dzięki zaawansowanym technologiom²³ państwo to jest w stanie skutecznie chronić swoją infrastrukturę krytyczną, monitorować i reagować na zagrożenia naturalne. Islandia korzysta z zaawansowanych systemów wczesnego ostrzegania, które monitorują aktywność sejsmiczną i wulkaniczną. Dzięki temu możliwe jest szybkie reagowanie na potencjalne zagrożenia. Jest to niezwykle istotne wobec faktu, że największym zagrożeniem w Islandii jest przyroda²⁴. Do klęsk żywiołowych wysokiego ryzyka należą: erupcje wulkanów, trzęsienia ziemi, powodzie (spowodowane topnieniem lodowców i wysokimi falami oceanicznymi), lawiny śnieżne i osunięcia ziemi, burze śnieżne i ekstremalne warunki pogodowe. Wydarzenia o dużym ryzyku to: pandemie grypy, wypadki (na lądzie, morzu i w powietrzu) oraz awarie infrastruktury krytycznej²⁵. Islandzkie władze i służby ratownicze są dobrze przygotowane do zarządzania tymi ryzykami, stosując zaawansowane systemy monitoringu, ostrzeżeń oraz edukację społeczną, co pomaga minimalizować zagrożenia i zapewnić bezpieczeństwo mieszkańców oraz turystów. Edukowanie na temat zagrożeń naturalnych i sposobów radzenia sobie z nimi stanowi integralny element polityki bezpieczeństwa Islandii²⁶.

²³ Całkowite wydatki na badania i rozwój w 2022 roku wyniosły 101 mld ISK (723 392 057 dolarów), co stanowi równowartość 2,66% PKB Islandii. Zob.: *Decreased relative expenditure on research and development of GDP*, Statistics Iceland, <https://www.statice.is>, 15.01.2024 (13.06.2024).

²⁴ W 2016 roku przeprowadzono badania na temat postrzegania zagrożeń dla bezpieczeństwa indywidualnego i narodowego. Wyniki pokazały, że islandzka opinia publiczna ma ograniczone obawy o zagrożenia militarne dla państwa i postrzega większość zagrożeń dla bezpieczeństwa kraju jako wynikające z zagrożeń naturalnych i zmian w środowisku naturalnym, oprócz niestabilności ekonomicznej i niepewności finansowej. Zob.: S. Bára Ómarsdóttir, *Risks and threats in a small state: Icelanders' perceptions of security*, University of Iceland Policy brief no. 9, June 26, 2018.

²⁵ S. Kaldal, *Assessing Emergency Capacity – Emergencies in Iceland's Search And Rescue Region*, Department of Fire Safety Engineering and Systems Safety Lund University, Sweden Brandteknik och Riskhantering Lunds Tekniska Högskola Lunds Universitet Report 5322, Lund 2010.

²⁶ Zob.: G. Johannesdóttir, *National Risk Assessment for Iceland Executive. Summary*, Department Of Civil Protection and Emergency Management The National Com-

Należy podkreślić, iż surowe i dynamiczne warunki naturalne stanowią zarówno zagrożenia, jak i wyzwania dla bezpieczeństwa Islandii. Państwo to – paradoksalnie – może oczekiwać pewnych korzyści ze zmian klimatu (wyższe temperatury mogą wydłużyć sezon wegetacyjny, co umożliwi uprawę większej liczby roślin i poprawi plony. To zaś może prowadzić do większej samowystarczalności żywnościowej; łagodniejsze zimy i dłuższe okresy ciepła mogą sprzyjać rozwojowi turystyki i rolnictwa, co może przynieść korzyści ekonomiczne). Niezwykła przyroda przyciąga turystów, ale jednocześnie wymaga sprawnego i skutecznego zarządzania ryzykiem i bezpieczeństwem turystów.

Pomimo zagrożeń związanych z ekstremalnymi warunkami pogodowymi i aktywnością geologiczną położenie geograficzne Islandii ma pozytywny wpływ na jej mieszkańców – geograficzna izolacja i ekstremalne siły natury ukształtowały bowiem społeczeństwo, które charakteryzują bliskie relacje rodzinne, silne poczucie tradycji oraz ścisła więź z przyrodą. Niskie zaludnienie i mała ilość przemysłu ciężkiego sprawiają, że powietrze i woda w Islandii są wyjątkowo czyste, co pozytywnie oddziałuje na zdrowie i jakość życia mieszkańców²⁷. Mała społeczność Islandii jest zintegrowana, a to sprzyja silnym więziom społecznym i wysokiemu poziomowi zaufania między mieszkańcami. Nie jest zatem zaskoczeniem fakt, że Islandia zajmuje wysokie lokaty także na liście najszczęśliwszych państw świata (w 2024 roku zajęła 3. miejsce po Finlandii i Danii)²⁸.

Od finansowego krachu do najbezpieczniejszego państwa na świecie

Islandia dotkliwie odczuła skutki kryzysu, który nastąpił jesienią 2008 roku. Stworzył on poważne zagrożenie dla jej stabilności gospodarczej, społecznej i politycznej, a co za tym idzie, tożsamości narodowej i suwerenności. W ciągu tygodnia Islandia z jednego z najbogatszych krajów na świecie stała się niemal bankrutem. Kiedy pod koniec

missioner of The Icelandic Police, 2011; por.: D.K. Bird [i in.], *Crisis Coordination and Communication During the 2010 Eyjafjallajökull Eruption* [w:] *Advances in Volcanology*, red. K. Nemeth, Berlin, Heidelberg 2017, s. 1–18.

²⁷ W 2022 r. średnia długość życia w Islandii wynosiła 83,8 lat dla kobiet i 80,9 lat dla mężczyzn, zob.: E.H. Dyvik, *Average life expectancy at birth in Iceland from 2010 to 2022, by gender*, Statista, <https://www.statista.com>, 4.06.2024 (13.06.2024). Dla porównania w Polsce było to odpowiednio: 81,1 i 73,4.

²⁸ *Happiest Countries in the World 2024*, World Population Review, <https://worldpopulationreview.com>, 1.06.2024 (13.06.2024).

2007 roku Lehman Brothers (amerykański bank inwestycyjny) ogłosił upadłość, rynek kredytów krótkoterminowych został gwałtownie ograniczony, a wraz z nim źródło finansowania trzech największych islandzkich banków (Glitnir, Landsbanki i Kaupthing)²⁹. Banki stały się niewypłacalne, a ich długi były tak duże, że rząd Islandii nie mógł ich uratować. Okazało się, że wiarytelności są 10-krotnie większe niż roczny islandzki PKB. Rząd przejął kontrolę nad bankami, a gospodarkę ogłoszono w stanie „narodowego bankructwa”³⁰. Miało to konsekwencje dla gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, sektora publicznego i wywołało efekt domina na islandzkiej giełdzie, która załamała się aż do 90-procentowego spadku. Kryzys miał głęboki wpływ na gospodarkę – nastąpiła dewaluacja islandzkiej korony, spadła aktywność gospodarcza (PKB spadł o 6,5% w 2009 roku i o 4% w 2010 roku), a bezrobocie wzrosło do 9–10% (dla porównania w 2008 roku stopa bezrobocia wynosiła 2,95%)³¹. Upadek korony doprowadził do gwałtownego wzrostu inflacji, która w styczniu 2009 roku osiągnęła najwyższy poziom – 18,6%. To znacznie podniosło koszty życia Islandczyków i spotęgowało społeczny niepokój³².

Kraj został zmuszony zwrócić się do Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) o pomoc finansową, w efekcie czego otrzymał pożyczkę w wysokości 2,1 mld dolarów. To wsparcie pomogło w stabilizacji gospodarki i przywróceniu zaufania międzynarodowych rynków finansowych do Islandii. Szukano również pomocy poprzez apele do nordyckich sąsiadów. W listopadzie 2008 roku ministrowie finansów krajów nordyckich wydali oświadczenie, w którym zobowiązali się wesprzeć Islandię w jej walce z kryzysem. Kraje nordyckie poparły ponadto jej wnioski o pożyczkę z MFW, podjęły wspólnie decyzję o uzupełnieniu tego wsparcia dodatkową pożyczką w wysokości 2,5 mld dolarów,

²⁹ Islandzkie banki szybko się rozwijały i prowadziły agresywną ekspansję zagraniczną, zwłaszcza w sektorze nieruchomości i finansowym. Opierała się ona na pożyczkach i emisjach obligacji, co doprowadziło do ich nadmiernego zadłużenia. Model biznesowy sprowadzał się do pożyczania pieniędzy od Brytyjczyków i Holendrów i lokowania ich w wysokodochodowe amerykańskie obligacje hipoteczne. Banki (obciążone toksycznymi aktywami) zdobyły ekspozycję na rynek kredytów hipotecznych subprime w Stanach Zjednoczonych i inne zagraniczne aktywa o wątpliwej jakości.

³⁰ G. Zoega, *Iceland's Financial Crisis: An Economic Perspective* [w:] *Iceland's Financial Crisis. The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, red. V. Ingimundarson, P. Urfalino, I. Erlingsdóttir, London 2016.

³¹ *Economic Indicators*, Central Bank of Iceland, <https://www.cb.is>, 1.09.2008 (3.06.2024).

³² S. Ólafsson, *Iceland's Financial Crisis and Level of Living Consequences*, Working Paper no. 3: 2011, Þjóðmálastofnun Social Research Centre, University of Iceland December 2011.

a Nordycka Rada Ministrów (NRM) zobowiązała się do pomocy Islandii, oferując 14 mln DKK (2 mln dolarów). Powołano Komitet Wyższych Urzędników do monitorowania realizacji programu stabilizacyjnego MFV oraz koordynacji działań w celu zapewnienia, że Islandia odzyskuje ekonomiczną równowagę. Podobnych przykładów finansowego wsparcia ze strony różnych nordyckich instytucji było wiele. Co więcej, obywatele państw regionu poczuli silną potrzebę, aby wyrazić solidarność z mieszkańcami tego kraju. Na przykład Nordic Association w Norwegii wyprodukował naklejki z hasłem „Nordyccy Przyjaciele Islandii” (*Nordic Friends of Iceland*). Wszystkie pieniądze ze sprzedaży zostały przeznaczone na pomoc dzieciom i młodzieży z Islandii. Kampania ta była symbolicznym i zarazem bardzo znaczącym gestem, który pomógł w budowaniu solidarności i wsparcia między państwami nordyckimi w trudnym dla Islandii czasie³³.

Ważną rolę w wychodzeniu z kryzysu odegrali mieszkańcy Islandii. Na przełomie 2008 i 2009 roku miała miejsce tak zwana „rewolucja garnków i patelni”, jako społeczna odpowiedź na kryzys finansowy i upadek systemu bankowego kraju. Była to seria masowych protestów przeciwko rządowi, bankom i całemu establishmentowi politycznemu, która pokazała siłę społeczeństwa obywatelskiego i jego zdolność do wpływania na politykę i gospodarkę kraju. Obywatele domagali się reform demokratycznych, zwłaszcza w zakresie rewizji islandzkiej konstytucji, dymisji przywódców politycznych i bankierów odpowiedzialnych za kryzys³⁴. Kryzys finansowy poważnie nadszarpał zaufanie społeczeństwa do polityków i instytucji finansowych. Obywatele obwiniali rządzących za niewłaściwe zarządzanie gospodarką i brak nadzoru nad bankami. W odpowiedzi na niezadowolenie społeczne doszło do zmian w rządzie, a następnie przedterminowych wyborów³⁵. Nowe przywództwo polityczne skupiło się na przejrzystości, odpowiedzialności i reformach mających na celu odbudowanie zaufania do instytucji publicznych. Protesty zapewniły nadchodzącemu lewicowemu rządowi koalicyjnemu przestrzeń polityczną do ścigania bankierów i urzędników państwowych. Gdy banki utraciły płynność finansową, rząd Islandii początkowo chciał przejąć wszystkie długi bankierów i obciążyć nimi obywateli. Jednak Islandczycy w referendum zdecydowanie się sprzeciwili ratowaniu banków. W kwietniu 2010 roku komisja śledcza badająca upadek sektora

³³ J. Grzela, *Plaszczyzny i kierunki współpracy nordyckiej*, Kielce 2014, s. 40.

³⁴ J.G. Bernburg, *Economic Crisis and Mass Protest, The Pots and Pans Revolution in Iceland*, New York 2016.

³⁵ Skutki polityczne doprowadziły do rezygnacji premiera Geira Haarde na początku 2009 roku i utworzenia nowego rządu koalicyjnego, na którego czele stanęła Jóhanna Sigurðardóttir, pierwsza kobieta-premier Islandii.

finansowego opublikowała raport, w którym ujawniono szereg wątpliwych praktyk biznesowych i stwierdzono, że zarówno banki, jak i prominentne osoby spekulowały na giełdzie pożyczonymi środkami. Winy w kryzysie postawiono przed sądem. Na kary więzienia skazano wielu bankierów, urzędników, członków rządu i biznesmenów. W 2012 roku sąd orzekł, że były premier Geir H. Haarde dopuścił się zaniedbania, ponieważ na kilka miesięcy przed upadkiem nie poinformował swojego gabinetu o trwającym kryzysie bankowym. Prawdopodobnie najbardziej znaczącym rezultatem „rewolucji garnków i patelni” była decyzja parlamentu o przygotowaniu nowej konstytucji, co zaowocowało procesem powszechnie chwalonym za jego przejrzystość i inkluzywność i obejmującym elementy *crowdsourcingu*³⁶. Podejście to było przełomowym eksperymentem. Pokazano bowiem, jak można wykorzystać narzędzia cyfrowe i zaangażowanie społeczne, aby stworzyć bardziej włączający i reprezentatywny proces konstytucyjny. Pomimo przeszkód politycznych, które uniemożliwiły przyjęcie nowej konstytucji, inicjatywa jest godnym uwagi przykładem procesu tworzenia ustawy zasadniczej³⁷.

Kryzys finansowy zwiększył obawy Islandii o bezpieczeństwo gospodarcze i stabilność polityczną. Wpłynęło to na decyzję władz kraju o rozpoczęciu negocjacji w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej (UE). W lipcu 2009 roku Islandia złożyła formalny wniosek o przyjęcie do UE. Jednak od początku proces akcesyjny napotykał bariery. Do czasu wybuchu kryzysu finansowego w Islandii nie toczono debat na temat integracji z UE, głównie ze względu na odrzucenie unijnej polityki połowowej. Po przystąpieniu do Unii Islandia musiałaby nie tylko dzielić się swoimi łowiskami, lecz także dostosować do unijnych wielkości połowów. Z tych powodów negocjacje z UE napotkały silny sprzeciw wewnętrzny, w efekcie czego w styczniu 2013 roku rząd Islandii zawiesił rozmowy akcesyjne. Jako powód podano wybory, w których, według sondaży, miały zwyciężyć partie sceptyczne wobec członkostwa Islandii

³⁶ W proces tworzenia konstytucji zostali włączeni wszyscy Islandczycy. Proces konstytucyjny obejmował trzy oryginalne elementy. W pierwszym etapie powołano zgromadzenie ludowe składające się z 950 losowo wybranych obywateli w celu sformułowania ogólnych zasad. Następnie komisja złożona z 25 osób, wybrana z puli 522 Islandczyków, przystąpiła do pisania nowej konstytucji, prosząc o opinie m.in. za pośrednictwem mediów społecznościowych. W październiku 2012 roku ostateczny projekt konstytucji został poddany niewiążącemu referendum, w którym poparło go około 2/3 głosujących. Jednak, gdy nowy projekt konstytucji dotarł do parlamentu, proces jego przyjęcia został zatrzymany w wyniku sprzeciwu wobec niego Partii Postępu i Partii Niepodległości, które miały zastrzeżenia co do procesu jego powstania, jak i treści nowej konstytucji.

³⁷ T. Gylfason, *From Collapse to Constitution: The Case of Iceland*, Cesifo Working Paper No. 3770 Category 2: Public Choice Original Version: March 2012 This Version: June 2012.

w unijnych strukturach. Premier Jóhanna Sigurðardóttir poinformowała, że rozmowy z Brukselą zostały wstrzymane, ponieważ nie uda się ich sfinalizować przed wyborami, których datę wyznaczono na 27 kwietnia 2013 roku. Wybory wygrały dwie centroprawicowe i eurosceptyczne partie polityczne, które utworzyły rząd. W maju 2013 roku nowy premier, Sigmundur Gunnlaugsson, ogłosił wstrzymanie rozmów dotyczących przystąpienia do UE do czasu referendum, w którym Islandczycy mieli wypowiedzieć się, czy kontynuować negocjacje akcesyjne (jednak referendum w tej sprawie jak dotąd się nie odbyło)³⁸. Członkostwo w UE mogło przynieść pewne korzyści w kontekście radzenia sobie z kryzysem finansowym, takie jak: dostęp do funduszy, stabilizacja waluty oraz zwiększenie zaufania rynków. Islandczycy obawiali się jednak, że wiązałoby się to również z kosztami i utratą suwerenności, szczególnie w kluczowym dla Islandii sektorze – rybołówstwie. Odrzucenie członkostwa było wynikiem ich obaw o zachowanie tożsamości narodowej, autonomii, niezależności ekonomicznej oraz kontroli nad zasobami naturalnymi.

Islandia ostatecznie zdecydowała się na samodzielne działania naprawcze. W związku z tym:

- zrestrukturyzowano system bankowy, oddzielając działalność krajową banków od zobowiązań zagranicznych;
- znacjonalizowano banki, a depozyty zagwarantowano tylko obywatelom Islandii (brytyjscy i holenderscy obywatele oszczędzający w islandzkich bankach stracili wszystkie swoje pieniądze – łącznie wartość 4 mld euro)³⁹;
- wprowadzono różne środki redukcji zadłużenia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Obejmowały one restrukturyzację kredytów, częściowe umorzenie długów oraz programy pomocowe mające na celu zmniejszenie obciążeń finansowych obywateli;
- wdrożono kompleksowe reformy prawne i regulacyjne, aby zapewnić większy nadzór nad sektorem finansowym i zapobiec przyszłym kryzysom. Obejmowało to utworzenie niezależnego Urzędu Nadzoru Finansowego i zaostrzenie przepisów bankowych⁴⁰.

³⁸ *Summary of findings Status of the accession negotiations*, Government of Iceland, <https://www.government.is>, 12.07.2014 (20.06.2024).

³⁹ Trybunał EFTA orzekł, że rząd Islandii nie musi refundować strat obywatelom innych krajów. Zob.: *An action against the Iceland was brought before the EFTA Court on 15 December 2011 by the EFTA Surveillance Authority*, E-16/11 EFTA Surveillance Authority v Iceland, EFTA Court, <https://eftacourt.int>, 15.12.2011 (20.06.2024).

⁴⁰ *Ragnarök: Iceland's Crisis, its Successful Stabilization Program, and the Role of the IMF*, Poul M. Thomsen, Director, European Department, International Monetary Fund Harpa Conference Center, Reykjavik, September 15, 2018.

Islandia szybko i skutecznie poradziła sobie z kryzysem. Kilka czynników przyczyniło się do tego sukcesu:

- nietypowa droga wyjścia z kryzysu – Islandia podjęła decyzję o pozwoleniu bankom na upadłość zamiast ich ratowania, co było niekonwencjonalnym krokiem (w porównaniu z innymi państwami)⁴¹; co więcej, unikała drastycznych cięć budżetowych, które były typowe dla polityki oszczędnościowej w innych krajach dotkniętych kryzysem;
- silna demokracja – transparentność i odpowiedzialność rządu były kluczowe dla odbudowy zaufania społecznego – szybkie demokratyczne reakcje, takie jak referendum w sprawie spłaty długów wobec Wielkiej Brytanii i Holandii, wzmocniły zaufanie społeczne;
- wsparcie międzynarodowe – pomoc ze strony MFW i państw nordyckich była kluczowa w stabilizacji sytuacji.

Wiosną 2010 roku gospodarka Islandii nabrała rozpędu i nastąpiło ożywienie⁴². Początkowo wzrost był słaby i nierówny, ale stopniowo zaczął nabierać tempa, między innymi dzięki znacznej poprawie handlu oraz boomowi turystycznemu, który nastąpił po erupcji wulkanu Eyjafjallajökull w 2010 roku. Choć erupcja spowodowała poważne zakłócenia w ruchu lotniczym w Europie, przyniosła także duże zainteresowanie Islandią, jako niezwykle ciekawym celem turystycznym. Dla wielu osób z zagranicy było to pierwsze spotkanie z krainą lodu i ognia. Wycieczki wulkaniczne, wizyty na lodowcach i kąpiele w gorących źródłach stały się popularnymi atrakcjami. Przychody z turystyki znacząco przyczyniły się do stabilizacji ekonomicznej. Słabsza waluta pobudziła islandzki eksport, szczególnie w przemyśle rybnym i aluminiowym. W tych sektorach popyt wzrósł ze względu na bardziej konkurencyjne ceny produktów islandzkich na rynku międzynarodowym. W sierpniu 2011 roku udało się zakończyć program pomocowy MFW (rząd przed czasem spłacił drugą transzę pożyczki). Pod koniec 2012 roku spadło bezrobocie i zmniejszył się deficyt budżetowy⁴³. Do 2017 roku PKB kraju osiągnął poziom sprzed kryzysu⁴⁴. Prezydent Grimsson wyjaśnił ten fenomen w następujący sposób: „Byliśmy wystarczająco mądrzy, aby nie postępo-

⁴¹ *IMF Survey: Iceland's Unorthodox Policies Suggest Alternative Way Out of Crisis*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org>, 3.11.2011 (1.06.2024).

⁴² G. Magnusson, *Lessons from a small country in a financial crisis or Dr. Minsky and Mr. Ponzi in Iceland*, Working Paper Series, No. W10:03, 2010, University of Iceland, Institute of Economic Studies (IoES), Reykjavik.

⁴³ J. Lynam, *Iceland's 'tenacity' lifts economy out of crisis*, BBC News, <http://www.bbc.co.uk>, 7.01.2013 (3.06.2024).

⁴⁴ *OECD Economic Surveys: Iceland 2017*, OECD, <http://dx.doi.org>, 27.06.2017 (1.06.2024).

wać zgodnie z tradycyjnymi teoriami finansowymi Zachodu, obowiązującymi w ostatnich trzydziestu latach. Wprowadziliśmy mechanizmy kontrolujące kurs waluty, pozwoliliśmy upaść bankom, wsparliśmy najbiedniejszych i nie wprowadziliśmy żadnych drakońskich oszczędności⁴⁵.

Pomimo wybuchu kryzysu finansowego, a w jego następstwie załamania się gospodarki i radykalnej zmiany w krajobrazie politycznym Islandii, australijski Instytut Ekonomii i Pokoju, opracowując w 2008 roku *Global Peace Index*, uznał Islandię za najbezpieczniejsze państwo świata. Oparty został na poniższych czynnikach:

- stabilność polityczna – pomimo kryzysu gospodarczego instytucje polityczne Islandii pozostały stabilne. Pokojowe przekazanie władzy i wysiłki rządu mające na celu zaradzenie kryzysowi poprzez reformy i redukcję zadłużenia pomogły utrzymać stabilność;
- solidne ramy prawne – Islandia wdrożyła reformy prawne i regulacyjne, aby zapobiec przyszłym kryzysom. Środki te pomogły przywrócić zaufanie do instytucji finansowych i zarządzania państwem, zwiększając poczucie bezpieczeństwa obywateli;
- silna spójność społeczna – pomimo traumy spowodowanej krachem aktywność obywatelska utrzymywała się na wysokim poziomie, a Islandczycy nabrali większego zaufania do siebie nawzajem i do instytucji publicznych. To pomogło utrzymać stabilność społeczną i zapobiec wzrostowi przestępczości oraz niepokojom społecznym;
- społeczne wsparcie i praktyka państwa opiekuńczego – rząd pomimo kłopotów utrzymał rozbudowany system społecznego wsparcia, w tym opiekę zdrowotną, edukację, opiekę nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi. Społeczne wsparcie było szeroko zakrojone i obejmowało różnorodne programy i usługi, które miały na celu zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego wszystkim obywatelom. System ten był (i jest) oparty na zasadach: solidarności, równości i inkluzji. To pozwoliło utrzymać wysoką jakość życia oraz poczucie bezpieczeństwa i dobrobytu obywateli.

Od 2008 roku Islandia jest niezmiennie klasyfikowana w czołówce *Global Peace Index*. Dokonana analiza treści dokumentów i systemowa pozwala stwierdzić, iż wysoka ocena bezpieczeństwa w Islandii nie jest wynikiem jednego czynnika – to wypadkowa wielu uwarunkowań. Islandia uzyskuje wysokie oceny ze względu na niski poziom przestępczości (w tym morderstw)⁴⁶, brak konfliktów zbrojnych, wysoki poziom

⁴⁵ S. Anderson, *Iceland's President says the country's new banks performing well*, The Banker, <https://www.thebanker.com>, 8.12.2010 (3.06.2024).

⁴⁶ Islandia ma jeden z najniższych wskaźników morderstw w Europie – w 2022 roku wynosił on 1,06. W latach 2010–2022 odnotowano niewielką liczbę morderstw rocz-

rozwoju i zaufania społecznego, stabilność polityczną oraz skuteczność służb publicznych i efektywne zarządzanie kryzysowe. Wysoką ocenę zdobywa ponadto transparentność działań instytucji publicznych i niski poziom korupcji. Nie bez znaczenia jest także wielkość i położenie tego państwa – Islandia jest geograficznie izolowana i ma małą populację, co zwiększa jej bezpieczeństwo. Omija ją jednak wiele zagrożeń, które występują w innych regionach świata, takich jak terroryzm czy zorganizowana przestępczość.

Zakończenie

Kryzys finansowy z 2008 roku wstrząsnął nie tylko islandzkim sektorem bankowym, gospodarką, ale również tkanką społeczną i bezpieczeństwem państwa. Wychodzenie Islandii z zapaści charakteryzowało się zdecydowanymi działaniami rządu, wsparciem międzynarodowym i znaczącymi reformami gospodarczymi. Reakcja była natychmiastowa, dzięki temu w krótkim czasie zdołano odbudować gospodarkę oraz ustabilizować sytuację społeczną i polityczną. Stabilizując sektor finansowy, wdrażając środki umorzenia długów i dywersyfikując gospodarkę, Islandii udało się nie tylko odzyskać siły, ale także zbudować bardziej odporne i dynamiczne podstawy gospodarcze. To wieloaspektowe podejście odegrało kluczową rolę w przekształceniu Islandii po kryzysie w stabilne i zamożne państwo. Skuteczność tych działań sprawiła, że nie tylko przetrwano kryzys i wynikające z niego zagrożenia, ale również

nie. W latach 2010–2019 nigdy nie doszło do więcej niż trzech morderstw rocznie. Jednak w 2020 roku pięć osób padło ofiarą morderstw na wyspie, co stanowi niezwykle wysoką liczbę w tym kraju. W 2022 roku na Islandii były cztery ofiary zabójstw. Odnawia się jednak stosunkowo wysoki wskaźnik zgłoszonych przypadków przemocy na tle seksualnym w porównaniu z innymi krajami europejskimi, co może również oznaczać, że Islandczycy mają większe zaufanie do swojego systemu sądownictwa, a ofiary przemocy seksualnej lub przemocy domowej w Islandii są mniej napiętnowane w społeczeństwie. Co więcej, w ostatnich latach liczba zgłoszonych brutalnych napaści nieznacznie wzrosła, lecz nadal jest niska jak na standardy europejskie. W 2013 r. wskaźnik zgłoszonych przestępstw związanych z przemocą na tle seksualnym w Islandii wyniósł prawie 230, ale w roku następnym spadł o prawie 100. Wskaźnik ten stopniowo rósł aż do 2019 r., by w 2020 r. spaść do 142,8. W 2021 r. osiągnął poziom 177 na 100 tys. mieszkańców. W kwietniu 2021 r. brutalne morderstwo powiązane z przestępczością zorganizowaną zszokowało skądinąd pokojowy kraj, co podkreśliło, że tego rodzaju przestępczość nie pozostaje obojętna na ten kraj. Zob.: C. Espinosa, *Homicide rate in Europe in 2022, by country (per 100,000 inhabitants)*, Statista, <https://www.statista.com>, 1.07.2024 (1.07.2024), por.: E.H. Dyvik, *Crime in Iceland – Statistics & Facts*, Statista, <https://www.statista.com>, 3.06.2024 (1.07.2024).

uczyniła to państwo jednym z najbezpieczniejszych miejsc na świecie, co potwierdzają różne rankingi, takie jak GPI. Niebagatelną rolę w tym procesie odegrali Islandczycy. Paradoksalnie, kryzys finansowy zwiększył zaangażowanie obywateli w procesy demokratyczne i pokazał, że pokojowe protesty mogą prowadzić do rzeczywistych i pożądanym zmian. To bez wątpienia świadczy o sile islandzkiego społeczeństwa i jego odpowiedzialności za los państwa.

Bibliografia

- An action against the Iceland was brought before the EFTA Court on 15 December 2011 by the EFTA Surveillance Authority*, E-16/11 EFTA Surveillance Authority v Iceland, EFTA Court, <https://eftacourt.int>, 15.12.2011 (20.06.2024).
- Anderson S., *Iceland's President says the country's new banks performing well*, The Banker, <https://www.thebanker.com>, 8.12.2010 (3.06.2024).
- Árnason Á., *Ingólfur Arnarson*, Reykjavík 2022.
- Bentsson J.B., *Surge in services export revenues*, Islands Banki, <https://www.islandsbanki.is>, 23.02.2024 (3.06.2024).
- Bentsson J.B., *Will tourist numbers rise this year?*, Islands Banki, <https://www.islandsbanki.is>, 23.02.2024 (13.06.2024).
- Bernburg J.G., *Economic Crisis and Mass Protest, The Pots and Pans Revolution in Iceland*, New York 2016.
- Bird D.K. [i in.], *Crisis Coordination and Communication During the 2010 Eyjafjallajökull Eruption*, [w:] *Advances in Volcanology*, red. K. Nemeth, Berlin, Heidelberg 2017.
- Climate change*, Government of Iceland, <https://www.government.is>, 1.10.2020 (10.06.2024).
- Coenders M., Scheepers P., *The effect of education on nationalism and ethnic exclusionism: An international comparison*, "Political Psychology", 2003, nr 2.
- Decreased relative expenditure on research and development of GDP*, Statistics Iceland, <https://www.statice.is>, 15.01.2024 (13.06.2024).
- Dyvik E.H., *Average life expectancy at birth in Iceland from 2010 to 2022, by gender*, Statista, <https://www.statista.com>, 4.06.2024 (13.06.2024).
- Dyvik E.H., *Crime in Iceland – Statistics & Facts*, Statista, <https://www.statista.com>, 3.06.2024 (1.07.2024).
- Economic Indicators*, Central Bank of Iceland, <https://www.cb.is>, 1.09.2008 (3.06.2024).
- Espinosa C., *Homicide rate in Europe in 2022, by country (per 100,000 inhabitants)*, Statista, <https://www.statista.com>, 1.07.2024 (1.07.2024).
- Grande D., *Rethinking Aluminum in Iceland's Economy: Balancing Risk and Reward*, Lehigh University Lehigh Preserve, <https://preserve.lib.lehigh.edu>, 1.01.2011 (13.05.2024).
- Grzela J., *Plaszczyzny i kierunki współpracy nordyckiej*, Kielce 2014.
- Gun Ownership by Country 2024*, World Population Review, <https://worldpopulationreview.com>, 1.06.2024 (3.06.2024).
- Gunnarsson G., *Icelandic Security Policy: Context and Trends*, "Cooperation and Conflict", 1982, vol. XVII, nr 3/4.

- Gylfason T., *From Collapse to Constitution: The Case of Iceland*, Cesifo Working Paper No. 3770 Category 2: Public Choice Original Version: March 2012 This Version: June 2012.
- Happiest Countries in the World 2024*, World Population Review, <https://worldpopulationreview.com>, 1.06.2024 (13.06.2024).
- Iceland Labor Force Participation Rate*, Trading Economics, <https://tradingeconomics.com>, 1.06.2024 (3.06.2024).
- IMF Survey: Iceland's Unorthodox Policies Suggest Alternative Way Out of Crisis*, International Monetary Fund, <https://www.imf.org>, 3.11.2011 (1.06.2024).
- Inglehart R., Welzel C., *Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy*, „Perspectives on Politics”, 2010, nr 2.
- Johannesdóttir G., *National Risk Assessment for Iceland Executive. Summary*, Department Of Civil Protection and Emergency Management The National Commissioner of The Icelandic Police, 2011.
- Kaldal S., *Assessing Emergency Capacity – Emergencies in Iceland's Search And Rescue Region*, Department of Fire Safety Engineering and Systems Safety Lund University, Sweden Brandteknik och Riskhantering Lunds Tekniska Högskola Lunds Universitet Report 5322, Lund 2010.
- Lynam J., *Iceland's 'tenacity' lifts economy out of crisis*, BBC News, <http://www.bbc.co.uk>, 7.01.2013 (3.06.2024).
- Magnússon G., *Lessons from a small country in a financial crisis or Dr. Minsky and Mr. Ponzi in Iceland*, Working Paper Series, No. W10:03, 2010, University of Iceland, Institute of Economic Studies (IoES), Reykjavik.
- Most published writers per capita*, Guinness World Records, <https://www.guinnessworldrecords.com>, 14.10.2013 (3.06.2024).
- OECD Economic Surveys: Iceland 2017*, OECD, <http://dx.doi.org>, 27.06.2017 (1.06.2024).
- Ólafsson S., *Iceland's Financial Crisis and Level of Living Consequences*, Working Paper no. 3:2011, Þjóðmálastofnun Social Research Centre, University of Iceland December 2011.
- Ómarsdóttir S.B. *Risks and threats in a small state: Icelanders' perceptions of security*, University of Iceland Policy brief no. 9, June 26, 2018.
- One third of the Icelandic nation reads books every day*, Icelandic Literature Center, <https://www.islit.is>, 29.11.2022 (3.06.2024).
- Ragnarök: Iceland's Crisis, its Successful Stabilization Program, and the Role of the IMF*, Poul M. Thomsen, Director, European Department, International Monetary Fund Harpa Conference Center, Reykjavik, September 15, 2018.
- Summary of findings Status of the accession negotiations*, Government of Iceland, <https://www.government.is>, 12.07.2014 (20.06.2024).
- Szelągowska G., *Od kolonii do państwa niepodległego [w:] Islandia. Wprowadzenie do wiedzy o społeczeństwie i kulturze*, red. R. Chmykowski, W. Pessel, Warszawa 2009.
- The country's population was 383,726 at the beginning of 2024*, Statistics Iceland, <https://www.statice.is>, 1.03.2024 (13.05.2024).
- The Global Gender Gap Index 2023 rankings*, Global Gender Gap Report 2023, World Economic Forum, June 2023.
- The Icelandic Coast Guard "Always Prepared"*, The Icelandic Coast Guard, <chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.lhg.is>, 12.10.2007 (3.06.2024).

-
- The Icelandic Economy Current State, Recent Developments and Future Outlook*, The Iceland Chamber of Commerce, July 2015.
- The share of tourism in GDP at an all-time high*, Statistics Iceland, <https://www.statice.is>, 17.04.2024 (13.06.2024).
- Total catch in 2023*, Statistics Iceland, <https://statice.is>, 31.01.2024 (13.06.2024).
- Travel and tourism in Iceland – statistics & facts*, Statista, <https://www.statista.com>, 1.06.2024 (3.06.2024).
- Zoega G., *Iceland's Financial Crisis: An Economic Perspective*, [w:] *Iceland's Financial Crisis. The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, red. V. Ingimundarson, P. Urfalino, I. Erlingsdóttir, London 2016.

Back from the brink. How Iceland became the safest country in the world

Abstract

Iceland was hit hard by the 2008 financial crisis. It has created a serious threat to its economic, social and political stability, and, consequently, to its national identity and sovereignty. Iceland became almost bankrupt. At the same time, Iceland was recognized by the Australian Institute for Economics and Peace as the safest country in the world. The aim of the article is to answer the question: what makes Iceland consistently recognized as one of the safest countries in the world for over 15 years, both in military and non-military terms?

Keywords: Iceland, financial crisis, security

Anna Hadala*, Karol Piękoś**

STREFA BUFOROWA JAKO METODA OCHRONY POLSKIEJ GRANICY PAŃSTWOWEJ

Streszczenie

Trwający od lata 2021 r. kryzys na granicy polsko-białoruskiej determinuje znaczne zaangażowanie polskich służb. Z uwagi na celowe działania białoruskich władz, polskie państwo zmuszone jest do podejmowania szczególnych wysiłków ukierunkowanych na ochronę granicy państwowej. Władze w Mińsku umyślnie doprowadzają do eskalacji napięć, wykorzystując w tym celu migrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu. Ze względu na powstały kryzys w Polsce, we wrześniu 2021 r. wprowadzono na pograniczu polsko-białoruskim stan wyjątkowy, który następnie w nieformalny sposób¹ utrzymano do końca czerwca 2022 r. Mimo że sytuacja uległa względnej stabilizacji, wiosną 2024 r. doszło do zwiększenia napięć, przez co Rada Ministrów zdecydowała się na wprowadzenie tzw. strefy buforowej.

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, granica państwowa, strefa buforowa, stan wyjątkowy, straż graniczna

Wstęp

W obliczu trwającego od wiosny 2021 r. kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej polski rząd zdecydował się na wprowadzenie od 13 czerwca 2024 r. tzw. strefy buforowej. Jej zakres terytorialny

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: ahadala@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-6432-5651.

** Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: kpiekos@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-4545-5909.

¹ Polski rząd w listopadzie 2021 r. na podstawie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. nie mógł ponownie przedłużyć stanu wyjątkowego, dlatego zdecydowano się na utrzymanie rygorów charakterystycznych dla stanu wyjątkowego bez jego oficjalnej proklamacji. Podstawę prawną w tym zakresie stanowiła Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2191).

uwzględnia odcinek granicy Polski z Białorusią o długości 60,67 km. Na odcinku 44 km obszar ten obejmuje 200 m od linii granicy z Białorusią, a na pozostałym około 2000 m².

Działania podjęte przez Radę Ministrów stanowiły „odpowiedź” na pogarszającą się sytuację na polsko-białoruskiej granicy. W dniu 6 czerwca 2024 r., w wyniku odniesionych obrażeń, w Wojskowym Instytucie Medycznym w Warszawie zmarł polski żołnierz, który został ugodzony nożem przez migranta. Zdarzenie to miało miejsce 28 maja w pobliżu Dubicz Cerkiewnych³. W pierwszym półroczu 2024 r. poszkodowanych na granicy zostało ponad 50 funkcjonariuszy i żołnierzy. W wyniku agresywnych działań migrantów niektórzy z nich odnieśli ciężkie obrażenia⁴. Do tej pory polski rząd stosował różne metody, które miały na celu zmniejszenie eskalacji kryzysu migracyjnego. Jedną z nich było wprowadzenie w 2021 r. stanu wyjątkowego, który nieformalnie przedłużono do połowy 2022 r. Niestety, pomimo podjętych działań znaczna liczba migrantów była w stanie nielegalnie przekroczyć granicę i przejść na terytorium Polski.

Celem niniejszego artykułu naukowego jest weryfikacja hipotezy badawczej, która zakłada, że strefa buforowa jest restrykcyjnym środkiem ukierunkowanym na ochronę granicy państwowej porównywalnym w skutkach ze stanem wyjątkowym. W celu weryfikacji hipotezy postawiono następujące pytania badawcze: 1) Z jakimi restrykcjami wiąże się wprowadzenie strefy buforowej? 2) Jak na zapewnienie ochrony granicy państwowej wpływa strefa buforowa? Badania zostały przeprowadzone z wykorzystaniem metody porównawczej, analizy instytucjonalno-prawnej oraz analizy systemowej.

Ochrona polskiej granicy w sytuacji kryzysu migracyjnego (2021–2024)

W sierpniu 2021 r. sytuacja na granicy polsko-białoruskiej stawała się coraz bardziej napięta, a nielegalne próby jej przekroczenia były liczniejsze. Okazało się, że Polska zмага się ze zorganizowaną operacją,

² *Od 13 czerwca obowiązuje tzw. strefa buforowa na odcinku granicy polsko-białoruskiej*, Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, <https://www.gov.pl/web/uw-podlaski>, 13.06.2024 (1.07.2024).

³ *Zmarł żołnierz pchnięty nożem na granicy polsko-białoruskiej*, Polskie Radio Białystok, <https://www.radio.bialystok.pl> 06.06.2024 (1.07.2024).

⁴ P. Celej, *Ponad 50 poszkodowanych mundurowych z rąk imigrantów na granicy w 2024 roku. Winne złe prawo?*, Dziennik Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 6.06.2024 (1.07.2024).

której celem jest destabilizacja sytuacji na terenie państwa⁵. Z powodu pogarszającej się sytuacji w Polsce podjęto decyzję o znowelizowaniu Rozporządzenia MSWiA z 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych. Dodany został wówczas § 3 ust. 2. Przepis ten dopuszczał możliwość zawrócenia cudzoziemca do granicy państwowej i zmuszenia go do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wyżej wskazane działania odbywały się bez żadnej procedury administracyjnej i dotyczyły osób, które bezprawnie przekraczały granicę państwową oraz nie posiadały prawa do pobytu na terenie Polski⁶. Mimo trudnej sytuacji związanej z nielegalnym przekraczaniem granicy przez migrantów Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), Mariusz Kamiński, uspokajał w mediach społecznościowych, wskazując, że sytuacja na granicy jest pod kontrolą. Jego wpis pojawił się na kilka dni po interwencji dokonanej przez Straż Graniczną, która zatrzymała liczne grupy migrantów usiłujących nielegalnie przekroczyć granicę państwową⁷.

W kolejnych dniach w mediach pojawiła się informacja o tym, że na miejsce zdarzenia skierowano żołnierzy. Wpis na ten temat został opublikowany przez Ministra Obrony Narodowej, Mariusza Błaszczaka, który dodatkowo poinformował, że Straż Graniczną wspiera 900 żołnierzy⁸. Kilka dni później M. Błaszczak zapowiedział, że liczba żołnierzy na granicy będzie dwukrotnie zwiększona i rozpoczną się prace budowlane zapory o wysokości 2,5 m. Docelowo miała się ona składać z dwóch linii. Konstruowanie pierwszej z nich zapoczątkowano w lipcu, natomiast drugą linię stanowić miała bariera, której budowę ogłosił w sierpniu M. Błaszczak⁹.

W związku z trudną sytuacją na granicy polsko-białoruskiej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Andrzej Duda, na wniosek Rady Ministrów 2 września 2021 r. wprowadził w drodze rozporządzenia¹⁰ na okres

⁵ Zob. V. Shadurski, *Międzynarodowa działalność Demokratycznej Białorusi w czasie kryzysu legitymizacji reżimu autorytarnego (2020–2023)*, „Wschodnioznawstwo”, 2023, t. 17, s. 123.

⁶ J. Ciechanowska, K. Szwed, *Odpowiedź Polski i Litwy na kryzys migracyjny przy granicy z Białorusią – próba porównania*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2023, nr 1, s. 80–81.

⁷ A. Janczewski, *Szef MSWiA: sytuacja na granicy z Białorusią jest pod kontrolą*, Polskie Radio Białystok, <https://www.radio.bialystok.pl>, 12.08.2021 (1.07.2024).

⁸ *900 żołnierzy wysłanych na granicę z Białorusią*, Onet, <https://wiadomosci.onet.pl>, 20.08.2021 (1.07.2024).

⁹ M. Pietraszewski, *Błaszczak zdradza, kiedy ruszy budowa płotu na granicy. „Mamy do czynienia z wojną hybrydową”*, Radio ZET, <https://wiadomosci.radiozet.pl>, 23.08.2021 (1.07.2024).

¹⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612).

30 dni stan wyjątkowy, który obowiązywał na obszarze 183 miejscowości położonych w województwie lubelskim i podlaskim¹¹. Został on za zgodą Sejmu przedłużony o 60 dni¹².

Następnie, na podstawie decyzji wydanej przez Ministra Obrony Narodowej, od 3 września 2021 r. żołnierze Wojsk Obrony Terytorialnej (WOT) realizowali powierzone im zadania w ramach Zgrupowania Zadaniowego (ZZ) SILNE WSPARCIE, na obszarze objętym stanem wyjątkowym¹³. Działania WOT zostały ukierunkowane na „wzmocnienie odporności społeczności lokalnych w rejonie przygranicznym na zagrożenia o charakterze hybrydowym”¹⁴.

W trakcie debaty nad przedłużeniem stanu wyjątkowego M. Kamiński zapowiedział utworzenie nowoczesnej bariery na granicy Polski z Białorusią. Jak wynikało z zapowiedzi ministra, planowano wybudować trudną do pokonania zaporę, wyposażoną w systemy elektroniczne i nowoczesny sprzęt¹⁵. Prace nad przygotowaniem przepisów sankcjonujących budowę zapory toczyły się szybko. Sejm 29 października 2021 r. przyjął ustawę o budowie zabezpieczenia granicy państwowej¹⁶. Warto podkreślić, że była ona procedowana w ramach trybu pilnego. Od momentu złożenia przez Radę Ministrów projektu do Sejmu do wejścia przepisów w życie upłynęło 24 dni¹⁷.

W związku z tym, że według obowiązujących przepisów prawa przedłużenie stanu wyjątkowego okazało się niemożliwe, rządzący poszukiwali innych środków, które pozwoliłyby na utrzymanie dotychczasowych rozwiązań. Podpisana przez Prezydenta RP, Andrzeja Dudę, 30 listopada 2021 r. ustawa o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej stwarzała możliwość utrzymania rygorów charakterystycznych dla

¹¹ K. Orzech, *Zagrożenia dla Polski kreowane przez Republikę Białorusi w kontekście sytuacji kryzysowej na granicy polsko-białoruskiej*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, 2021, z. 2, s. 64.

¹² I. Stańczuk, *Konstytucyjny obowiązek ochrony granic RP w świetle kryzysu na granicy z Białorusią*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2022, nr 3, s. 255.

¹³ *Odpowiedź na interpelację nr 27806 w sprawie roli Wojsk Obrony Terytorialnej w kontekście kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl>, 9.12.2021 (1.07.2024).

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 września 2021 r. (drugi dzień obrad)*, s. 297, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, www.sejm.gov.pl, 9.12.2021 (1.07.2024).

¹⁶ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021, poz. 1992).

¹⁷ M. Radziłowicz, *Ustawa o budowie zabezpieczenia granicy państwowej – proces legislacyjny* [w:] *National security in modern world. legal, technological and social communication aspects* red. J. Mrozek, S. Banakh, S. Mazepa, Elk 2021, s. 113.

stanu wyjątkowego¹⁸. Na podstawie przepisów niniejszej ustawy, w drodze Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁹, „posłużono się” nieformalnymi rozwiązaniami. Oznaczały one *de facto* przedłużenie stanu wyjątkowego, ze względu na utrzymanie obostrzeń przewidzianych w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego²⁰. Przepisy ustawy dały możliwość stosowania restrykcyjnych środków ukierunkowanych na ochronę granicy państwowej. Przewidziane w niej rozwiązania pozwalały na wprowadzenie czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze strefy nadgranicznej²¹. Ponadto minister właściwy do spraw wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Granicznej posiadał prawo do wprowadzenia w drodze rozporządzenia przedmiotowego zakazu²². Przepisy ustawy zezwalały na możliwość pracy dziennikarzy po uprzedniej zgodzie komendanta placówki Straży Granicznej²³. Osoby przebywające na obszarze obowiązującego zakazu zobligowano do posiadania przy sobie dokumentu stwierdzającego tożsamość²⁴.

Podpisana przez Prezydenta RP ustawa spotkała się z szeroką krytyką. Jej powodem były zawarte w ustawie regulacje, które uznano za naruszające wolności i prawa jednostki. Stanowisko w tej sprawie zajęł m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO)²⁵ oraz wybrani eksperci²⁶. Przewidziane w ustawie rozwiązania stworzyły możliwość dalszego utrzymania *de facto* stanu wyjątkowego bez jego oficjalnej proklamacji, w myśl regulacji znajdujących się w rozdziale XI Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.²⁷. Przepisy formułujące zakaz prze-

¹⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy...

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2021, poz. 2193).

²⁰ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz.U. 2021, poz. 1613).

²¹ Art. 12a. 1. Ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2191).

²² Art. 12a. 2. *Ibidem*.

²³ Art. 12b. 2. *Ibidem*.

²⁴ Art. 12b. 3. *Ibidem*.

²⁵ Ustawa o granicy państwowej wymaga poprawek. Uwagi RPO dla Senatu, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl>, 23.11.2021 (3.07.2024).

²⁶ P. Tuleja, Piotr Tuleja: Czasowy zakaz przebywania w strefie nadgranicznej a kryzys humanitarny, Konstytucyjny.pl, <https://konstytucyjny.pl>, 9.12.2021 (3.07.2024).

²⁷ Szerzej na ten temat pisał S. Patyra w swojej opinii. Zob. S. Patyra, *Opinia prawna w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych*

bywania na obszarze objętym wcześniej konstytucyjnym stanem wyjątkowym zostały zawarte w rozporządzeniu. Niniejszy zakaz obejmował 183 miejscowości, zaś obowiązywać miał do 1 marca 2022 r.²⁸.

Kolejnym działaniem, mającym na celu zabezpieczenie polskiej granicy, była budowa zapory, która rozpoczęła się w styczniu 2022 r.²⁹. Następnie, 30 czerwca 2022 r., ogłoszono koniec budowy jej fizycznej części³⁰. Wskazano również, że z dniem 1 lipca przestanie obowiązywać Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r.³¹. Wprowadzone zmiany pozwoliły na przebywanie (bez dodatkowych obostrzeń) w miejscowościach, na terenie których obowiązywał stan wyjątkowy³². Wyjątek stanowił obszar znajdujący się 200 m od linii granicy państwowej z Republiką Białorusi³³. Wojewoda podlaski w drodze rozporządzeń przedłużał ograniczenia na tym terenie do końca 2022 r.³⁴. Niniejszy zakaz wynikał z trwających prac, polegających na instalowaniu systemów elektronicznych stanowiących część

innych ustaw (druk sejmowy nr 1754), uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 17 listopada 2021, Archiwum Osiatyńskiego, <https://archiwumosiatsynskiego.pl>, 17.11.2021 (1.07.2024).

²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada...

²⁹ Bariera miała mieć 186 km długości, 5,5 m wysokości oraz elektroniczne systemy pozwalające na wykrycie nielegalnych prób sforsowania granicy państwowej. Zob. E. Szczepańska, *Ruszyła budowa bariery na granicy polsko-białoruskiej*, Komenda Główna Straży Granicznej, <https://www.strazgraniczna.pl>, 26.01.2022 (1.07.2024).

³⁰ *Zakończenie budowy fizycznej części zapory na granicy polsko-białoruskiej – wydarzenie z udziałem kierownictwa MSWiA*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 30.06.2022 (1.07.2024).

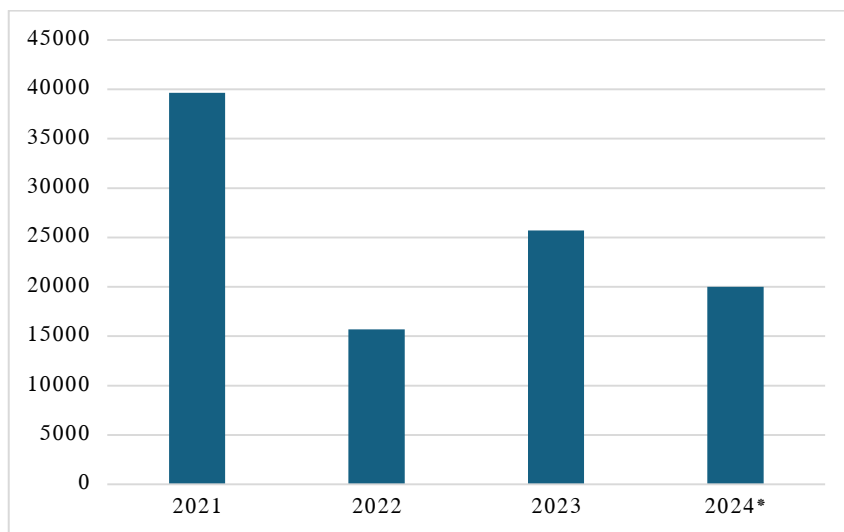
³¹ Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2022 poz. 488).

³² *Od 1 lipca br. zmiana zasad przebywania w strefie przy granicy z Białorusią*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 9.06.2022 (1.07.2024).

³³ Zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją RP wydawanego przez wojewodę zakazu przebywania w odległości 200 m od granicy przedstawiał RPO w październiku 2021 r. Zob. Ł. Starzewski, *Ustawa o budowie muru na granicy częściowo niekonstytucyjna. Uwagi RPO dla Senatu*, <https://bip.brpo.gov.pl>, 21.10.2021 (1.07.2024).

³⁴ Rozporządzenie nr 3/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2022.2772); Rozporządzenie nr 4/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2022.3723); Rozporządzenie nr 9/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 21 listopada 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2022.5203).

bariery³⁵. Co istotne, w 2023 r. nadal obowiązywało Rozporządzenie Wojewody Podlaskiego formułujące zakaz przebywania w pasie drogi granicznej³⁶. Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej nadal była napięta. Z tego powodu w działania operacyjne ciągle zaangażowane były służby.



Wykres 1. Liczba nielegalnych przekroczeń granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Odpowiedź na interpelację nr 67 w sprawie sytuacji na granicy polsko-białoruskiej i polsko-rosyjskiej, w kontekście obecnych problemów na granicy fińsko-rosyjskiej*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl>, 26.01.2024 (1.07.2024); M. Bura, *Wczoraj na granicy*, Podlaski Oddział Straży Granicznej, <https://www.podlaski.strazgraniczna.pl>, 5.07.2024 (10.07.2024). Dane za 2024 r. zostały przedstawione 5 lipca i obejmują przybliżoną liczbę nielegalnych prób przekroczenia granicy od początku roku do tego dnia.

Przedstawione na wykresie 1 dane ukazują przybliżoną liczbę nielegalnych przekroczeń polsko-białoruskiej granicy. Trwający od połowy 2021 r. kryzys cechuje swoista dynamika, która determinowana jest działaniami białoruskich władz w zakresie wywierania presji na polski rząd, jak również czynnościami stanowiącymi reakcję na zdarzenia prowokacyjne. Zastosowane w obowiązującym prawie zmiany, budowa bariery,

³⁵ J. Cios, *Od 1 lipca br. zmiana zasad przebywania w strefie przy granicy z Białorusią*, Życie Zamościa.pl, <https://zyciezamoscia.pl>, 15.06.2022 (1.07.2024).

³⁶ Rozporządzenie nr 7/2021 Wojewody Podlaskiego z dnia 1 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na całym odcinku pasa drogi granicznej (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2021.3269).

jak również znaczne zaangażowanie polskich służb niestety nie wpłynęły na podejście białoruskich władz, które nie zaprzestały działalności destabilizującej sytuację na polskim pograniczu. Trudna sytuacja powoduje, że wciąż konieczne jest podejmowanie działań ukierunkowanych na wzmocnienie ochrony polskiej granicy³⁷. Zmiana stanowiska rządzących do problemu ochrony granicy nastąpiła dopiero w czerwcu 2024 r., kiedy to ogłoszono, że w jej pobliżu zostanie utworzona strefa buforowa.

Polskie regulacje ukierunkowane na ochronę granicy państwowej

Pojęcie strefy buforowej ma swoje korzenie w naukach przyrodniczych. Ich stosowanie pozwalało na utrzymanie bioróżnorodności, ochronę dzikich gatunków przed wpływem cywilizacji, jak i skutecznie ograniczało rozprzestrzenianie się chorób. Znaczenie strefy buforowej może mieć również wymiar medyczny, a także polityczny. Jej utworzenie wskazuje na istnienie problemu i ma zapobiegać jego eskalacji. Może również świadczyć o tym, że państwo lub instytucja nie jest w stanie zapewnić np. dostatecznej ochrony granic³⁸.

Istnieje wiele definicji strefy buforowej. Przykładowo, według tej znajdującej się w słowniku PWN, strefa buforowa jest to „obszar neutralny położony między dwoma skłóconymi państwami”³⁹. Termin ten definiowany jest również jako „obszar leżący pomiędzy dwoma lub większą liczbą innych obszarów i służący ograniczeniu możliwości szkodliwych interakcji między nimi”⁴⁰. Według kolejnej definicji strefa buforowa to „określony obszar kontrolowany przez siły operacji pokojowych [...] utworzony w celu stworzenia obszaru separacji między siłami spornymi lub wojowniczymi i zmniejszenia ryzyka wznowienia konfliktu”⁴¹.

W obecnym stanie prawnym przepisy regulujące kwestie dotyczące ochrony granicy państwowej znajdują się w ustawie z dnia 12 paździer-

³⁷ Na modernizację zabezpieczenia granicy w 2024 r. przeznaczono ponad 125 mln zł. Zob. *Podpisano umowę na modernizację bariery elektronicznej*, Komenda Główna Strazy Granicznej, <https://www.strazgraniczna.pl>, 5.07.2024 (25.07.2024).

³⁸ L. Beehner, G. Meibauer, *The Futility of Buffer Zones in International Politics*, „Orbis FPRI’s Journal of World Affairs”, 2016, vol. 60, nr 2, s. 2.

³⁹ *Strefa buforowa* [w:] *Słownik języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl> (25.07.2024).

⁴⁰ Zob. A. Ebregt, P. De Greve, *Buffer zones and their management. Policy and Best Practices for terrestrial ecosystems in developing countries*, Wageningen 2000, s. 12.

⁴¹ Zob. L. Beehner, G. Meibauer, *op.cit.*, s. 3.

nika 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁴². Według art. 7 ust. 1 ustawy „Minister właściwy do spraw wewnętrznych jest organem odpowiedzialnym za ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontrolę ruchu granicznego, w zakresie określonym w odrębnych przepisach”.

W dniu 12 czerwca 2024 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Tomasz Siemoniak, na podstawie art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej podpisał rozporządzenie w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi⁴³. Akt ten opublikowano jeszcze w tym samym dniu, zaś wszedł on w życie 13 czerwca 2024 r.

Ustawodawca w artykule 12 a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej określił okoliczności, których zaistnienie umożliwia polskim władzom wprowadzenie czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej, która przylega do granicy państwowej, a stanowi jednocześnie granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen. Mianowicie, przepis ten precyzuje, że taka możliwość występuje w przypadku, gdy pojawi się konieczność zapewnienia bezpieczeństwa bądź konieczność zapewnienia porządku publicznego w obrębie strefy nadgranicznej w związku z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, które stanowi konsekwencje przekraczania granicy państwowej wbrew przepisom prawa bądź podejmowania prób takiego przekraczania granicy, tudzież uzasadnionym ryzykiem popełniania innego rodzaju czynów zabronionych.

Ten sam przepis w ust. 2 stanowi, że Minister właściwy do spraw wewnętrznych, po uprzednim zasięgnięciu w tej sprawie opinii od Komendanta Głównego Straży Granicznej, może (w drodze rozporządzenia) wprowadzić, na wskazanym obszarze gmin bądź ich części, czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej, która przylega do granicy państwowej (stanowiącej granicę zewnętrzną w rozumieniu przepisów kodeksu granicznego Schengen). Przepisy ustawy zastrzegają, że przy podejmowaniu takiej decyzji minister właściwy do spraw wewnętrznych bierze pod uwagę takie kwestie, jak: 1) konieczność zapewnienia ochrony granicy państwowej, a także

⁴² Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2024 r., poz. 388).

⁴³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2024, poz. 861).

jej nienaruszalności oraz 2) konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w strefie nadgranicznej (szczególnie na obszarze, który bezpośrednio przylega do granicy państwowej). Podczas swoich działań minister powinien kierować się również potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa następujących podmiotów: 1) pracowników służb państwowych, 2) funkcjonariuszy oraz 3) żołnierzy i pracowników Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, którzy realizują swoje zadania o charakterze służbowym na granicy państwowej. Ponadto ustawa zobowiązuje ministra do tego, aby miał również na uwadze obowiązek Rzeczypospolitej Polskiej do wywiązywania się z ciężących na niej zobowiązań międzynarodowych.

Wyżej opisana regulacja (art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej) stanowiła podstawę prawną wydania rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi. Na podstawie § 1.1. rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi ustanowiono czasowy zakaz przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi⁴⁴.

W drodze wyżej przytoczonych przepisów rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi ustanowiono czasowy (obejmujący okres 90 dni, począwszy od 13 czerwca 2024 r. – tj. od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia) zakaz przebywania we wskazanej strefie nadgranicznej. Na skutek przeprowadzonych konsultacji publicznych⁴⁵, jak również ustaleń

⁴⁴ Stanowi granicę zewnętrzną w rozumieniu art. 2 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.Urz. UE L 77 z 23.03.2016, s. 1, z późn. zm.).

⁴⁵ W opublikowanym na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych *Podsumowaniu 3 tygodni funkcjonowania strefy buforowej na granicy polsko-białoruskiej* Jacek Brzozowski, wojewoda podlaski, podkreślił, że: „wprowadzenie strefy buforowej poprzedziły konsultacje społeczne, które odbywały się 5 i 6 czerwca br. w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim. Rozmowy prowadzono również z samorządowcami oraz przedstawicielami lokalnych przedsiębiorców i Białowieskiego Parku Narodowego. W rozmowach uczestniczyły także Polska Akademia Nauk oraz stacja badawcza w Białowieży”. Zob. *Podsu-*

dokonanych pomiędzy resortami, uwzględniono uwagi, które dotyczyły ograniczenia terytorium objętego czasowym zakazem przebywania. Podkreślono, że strefa stanowi konieczne minimum⁴⁶.

Obszar, na którym funkcjonuje zakaz, nie dotyczy miejscowości oraz szlaków turystycznych. Podyktowane jest to dążeniem do zniwelowania uciążliwości wprowadzonych restrykcji dla mieszkańców, podmiotów prowadzących działalność zawodową oraz turystów. Zasadniczym celem zastosowanych rozwiązań, do których należy zaliczyć ograniczenie obecności postronnych osób na obszarze działania służb, jest zapewnienie bezpieczeństwa znajdującym się tam obywatelom, Policji, funkcjonariuszom Straży Granicznej oraz żołnierzom. Oprócz tego niniejsze działania podyktowane są koniecznością zmniejszenia aktywności grup przemytniczych, których operatywność nasila zjawisko nielegalnej migracji⁴⁷.

Zakończenie

Wprowadzenie strefy buforowej było działaniem wynikającym z narastającej presji migracyjnej. W tym zakresie nie sposób pominąć również nacisków opinii publicznej, które pojawiły się z powodu wydarzeń, do których doszło na granicy polsko-białoruskiej w pierwszej połowie 2024 r. Co istotne dla weryfikacji postawionej we wstępie hipotezy badawczej, strefa buforowa była rozwiązaniem, którego analiza z perspektywy powstałych w wyniku jej wprowadzenia konsekwencji pozwala na określenie jej jako środka porównywalnego ze stanem wyjątkowym. Oznacza to zatem, że przedmiotowa hipoteza badawcza została zweryfi-

mowanie 3 tygodni funkcjonowania strefy buforowej na granicy polsko-białoruskiej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 5.07.2024 (26.07.2024).

⁴⁶ *Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podpisał rozporządzenie w sprawie utworzenia tzw. strefy buforowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 12.06.2024 (26.07.2024).* Warto w tym miejscu zaznaczyć, że można znaleźć również informacje wskazujące na niezadowolenie niektórych podmiotów ze zorganizowanych konsultacji. W tym zakresie należy jako przykład wskazać sytuację z 11 czerwca, kiedy wystosowano pismo do wiceministra Macieja Duszczyka, w którym krytyce poddano sposób przeprowadzenia konsultacji, jak również sam pomysł dotyczący utworzenia strefy buforowej. Niniejsze pismo zostało podpisane m.in. przez: 1) Hel-sińską Fundację Praw Człowieka, 2) Klub Inteligencji Katolickiej, 3) Grupę Granica, 4) Fundację Ocalenie i 5) Polską Akcję Humanitarną. Szerzej na ten temat zob. *Organizacje pomocowe: konsultacje społeczne dotyczące strefy buforowej na granicy PL-BY to fasada*, OKO.press, <https://oko.press>, 11.06.2024 (26.07.2024).

⁴⁷ *Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podpisał rozporządzenie...*

kowana pozytywnie. Wskazują na to również stanowiące efekt przeprowadzonych badań uzyskane wyjaśnienia, wynikające z postawionych pytań badawczych. Odpowiedź na pierwsze z nich pozwala na wskazanie zakazu przebywania na obszarze od 200 do 2000 m. Przyjęte rozwiązanie w zakresie podstawy prawnej, jak i praktyki funkcjonowania przypomina tzw. nieformalny stan nadzwyczajny stosowany od grudnia 2021 r. do końca czerwca 2022 r., który porównywano do stanu wyjątkowego⁴⁸. Należy podkreślić, że przyjęte w czerwcu 2024 r. rozwiązania były mniej dotkliwe w skutkach, chociażby ze względu na zasięg terytorialny, nadal jednak utrzymywały zakaz przebywania w wyznaczonej rozporządzeniem strefie. O podobieństwie obu sytuacji świadczy również stanowisko wyrażone przez Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), dotyczące wprowadzenia strefy buforowej przy granicy z Białorusią. Rzecznik Praw Obywatelskim zwrócił uwagę, że z czasowego przebywania na tym obszarze nie zostali wyłączeni dziennikarze, ale i organizacje niosące pomoc humanitarną⁴⁹. W tym miejscu warto przywołać stanowisko organizacji Lekarze bez Granic, która wskazywała na ograniczenia w udzielaniu pomocy migrantom. Była to jedyna organizacja upoważniona do niesienia pomocy, której działania mogły być podejmowane wyłącznie w niektórych częściach strefy buforowej (na okres 30 dni)⁵⁰.

W przypadku drugiego pytania należy stwierdzić, że przedmiotowy środek (przynajmniej według dostępnych danych) charakteryzował się swoistą skutecznością. Według informacji zaprezentowanych przez SG w trakcie trzech tygodni obowiązywania strefy buforowej odnotowano 1700 prób nielegalnego przekroczenia granicy, a trzy tygodnie przed zastosowaniem tego środka stwierdzono 3900 takich przypadków⁵¹. Powyższe statystyki dowiodły, że przynajmniej częściowo zastosowany środek okazał się skuteczny.

Bibliografia

- 900 żołnierzy wysłanych na granicę z Białorusią, Onet, <https://wiadomosci.onet.pl>, 20.08.2021 (1.07.2024).
- Beehner L., Meibauer G., *The Futility of Buffer Zones in International Politics*, „Orbis FPRI's Journal of World Affairs”, 2016, vol. 60, nr 2.

⁴⁸ Jako podstawę prawną wskazano wówczas ten sam przepis, tj. art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. Zob. S. Patyra, *op.cit.*

⁴⁹ *Stanowisko RPO dotyczące wprowadzenia strefy buforowej przy granicy z Białorusią*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl>, 14.06.2024 (26.07.2024).

⁵⁰ *Lekarze bez Granic wzywają do zapewniania pomocy potrzebującym na granicy białoruskiej*, Lekarze bez Granic, <https://lekarze-bez-granic.pl>, 23.07.2024 (26.07.2024).

⁵¹ *Podsumowanie 3 tygodni...*

- Bura M., *Wczoraj na granicy*, Podlaski Oddział Straży Granicznej, <https://www.podlaski.strazgraniczna.pl>, 5.07.2024 (10.07.2024).
- Celej P., *Ponad 50 uszkodzonych mundurów z rąk imigrantów na granicy w 2024 roku. Winne złe prawo?*, Dziennik Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 6.06.2024 (1.07.2024).
- Ciechanowska J., Szwed K., *Odpowiedź Polski i Litwy na kryzys migracyjny przy granicy z Białorusią – próba porównania*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2023, nr 1.
- Ebregt A., De Greve P., *Buffer zones and their management. Policy and Best Practices for terrestrial ecosystems in developing countries*, Wageningen 2000.
- Janczewski A., *Szef MSWiA: sytuacja na granicy z Białorusią jest pod kontrolą*, Polskie Radio Białystok, <https://www.radio.bialystok.pl>, 12.08.2021 (1.07.2024).
- Lekarze bez Granic wzywają do zapewniania pomocy potrzebującym na granicy białoruskiej*, Lekarze bez Granic, <https://lekarze-bez-granic.pl>, 23.07.2024 (26.07.2024).
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podpisał rozporządzenie w sprawie utworzenia tzw. strefy buforowej*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 12.06.2024 (26.07.2024).
- Od 1 lipca br. zmiana zasad przebywania w strefie przy granicy z Białorusią*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 9.06.2022 (1.07.2024).
- Od 13 czerwca obowiązuje tzw. strefa buforowa na odcinku granicy polsko-białoruskiej*, Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, <https://www.gov.pl/web/uw-podlaski>, 13.06.2024 (1.07.2024).
- Odpowiedź na interpelację nr 27806 w sprawie roli Wojsk Obrony Terytorialnej w kontekście kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl>, 9.12.2021 (1.07.2024).
- Organizacje pomocowe: konsultacje społeczne dotyczące strefy buforowej na granicy PL-BY to faszada*, OKO.press, <https://oko.press>, 11.06.2024 (26.07.2024).
- Orzech K., *Zagrożenia dla Polski kreowane przez Republikę Białorusi w kontekście sytuacji kryzysowej na granicy polsko-białoruskiej*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2021, z. 2.
- Patyra S., *Opinia prawna w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1754), uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 17 listopada 2021*, Archiwum Osiatyńskiego, <https://archiwumosiatynskiego.pl>, 17.11.2021 (1.07.2024).
- Pietraszewski M., *Błaszczak zdradza, kiedy ruszy budowa płotu na granicy. „Mamy do czynienia z wojną hybrydową”*, Radio ZET, <https://wiadomosci.radiozet.pl>, 23.08.2021 (1.07.2024).
- Podpisano umowę na modernizację bariery elektronicznej*, Komenda Główna Straży Granicznej, <https://www.strazgraniczna.pl>, 5.07.2024 (25.07.2024).
- Podsumowanie 3 tygodni funkcjonowania strefy buforowej na granicy polsko-białoruskiej*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 5.07.2024 (26.07.2024).
- Radziłowicz M., *Ustawa o budowie zabezpieczenia granicy państwowej – proces legislacyjny [w:] National security in modern world. legal, technological and social communication aspects*, red. J. Mrozek, S. Banakh, S. Mazepa, Elk 2021.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2021, poz. 2193).*

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2022, poz. 488).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi (Dz.U. 2024, poz. 861).
- Rozporządzenie nr 3/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2022.2772).
- Rozporządzenie nr 4/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2022.3723).
- Rozporządzenie nr 7/2021 Wojewody Podlaskiego z dnia 1 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na całym odcinku pasa drogi granicznej (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2021.3269).
- Rozporządzenie nr 9/2022 Wojewody Podlaskiego z dnia 21 listopada 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia zakazu przebywania na obszarze 200 m od linii granicy państwowej (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego 2022.5203).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.Urz. UE L 77 z 23.03.2016, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz.U. 2021, poz. 1613).
- Shadurski V., *Międzynarodowa działalność Demokratycznej Białorusi w czasie kryzysu legitymizacji reżimu autorytarnego (2020–2023)*, „Wschodnioznawstwo”, 2023, t. 17.
- Sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 września 2021 r. (drugi dzień obrad)*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, www.sejm.gov.pl, 9.12.2021 (1.07.2024).
- Stanowisko RPO dotyczące wprowadzenia strefy buforowej przy granicy z Białorusią*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl>, 14.06.2024 (26.07.2024).
- Stańczuk I., *Konstytucyjny obowiązek ochrony granic RP w świetle kryzysu na granicy z Białorusią*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2022, nr 3.
- Starzewski Ł., *Ustawa o budowie muru na granicy częściowo niekonstytucyjna. Uwagi RPO dla Senatu*, <https://bip.brpo.gov.pl>, 21.10.2021 (1.07.2024).
- Strefa buforowa* [w:] *Słownika języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl> (25.07.2024).
- Szczepańska E., *Ruszyła budowa bariery na granicy polsko-białoruskiej*, Komenda Główna Straży Granicznej, <https://www.strazgraniczna.pl>, 26.01.2022 (1.07.2024).
- Tuleja P., *Piotr Tuleja: Czasowy zakaz przebywania w strefie nadgranicznej a kryzys humanitarny*, konstytucyjny.pl, <https://konstytucyjny.pl>, 9.12.2021 (3.07.2024).
- Ustawa o granicy państwowej wymaga poprawek. Uwagi RPO dla Senatu*, Rzecznik Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl>, 23.11.2021 (3.07.2024).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 2024, poz. 388).

Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2191).

Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021, poz. 1992).

Zakończenie budowy fizycznej części zapory na granicy polsko-białoruskiej – wydarzenie z udziałem kierownictwa MSWiA, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl>, 30.06.2022 (1.07.2024).

Zmarł żołnierz pchnięty nożem na granicy polsko-białoruskiej, Polskie Radio Białystok, <https://www.radio.bialystok.pl>, 6.06.2024 (1.07.2024).

Buffer zone as a method of protecting the Polish state border

Abstract

The ongoing crisis on the Polish-Belarusian border since the summer of 2021 determines the significant involvement of Polish services. Due to the deliberate actions of the Belarusian authorities, the Polish state is forced to make special efforts aimed at protecting the state border. The authorities in Minsk deliberately escalate tensions by using migrants from Africa and the Middle East. Due to the ensuing crisis in Poland, a state of emergency was introduced in the Polish-Belarusian border area in September 2021, which was then informally maintained until the end of June 2022. Although the situation was relatively stabilised, tensions increased in spring 2024, leading the Council of Ministers to decide to introduce a so-called buffer zone.

Keywords: migration crisis, state border, buffer zone, state of emergency, border guards

Eleonora Kirwiel*

SPECYFIKA ROSYJSKIEGO ŻYCIA POLITYCZNEGO. WYBRANE ZAGADNIENIA WARUNKUJĄCE ROZWÓJ PARTII POLITYCZNYCH W ROSJI¹

Streszczenie

Celem artykułu jest ukazanie swoistości rozwoju życia politycznego, które można dostrzec w rosyjskiej rzeczywistości polityczno-społecznej, a która wynika z osobliwości procesu dziejowego. W tekście zostanie przedstawiony szereg wyróżników (bezwzględnie nie wszystkie), które należy rozpatrywać w kilku ujęciach: historycznym, społecznym, ideologicznym oraz kulturowym. Całokształt obrazu przedstawi istotną dla zagadnienia charakterystykę, będącą punktem wyjścia dla wielu wątków poruszanych w badaniach nad rozwojem partii i ruchów politycznych Rosji na różnych etapach historycznych. W dniu dzisiejszym może stanowić punkt wyjścia dla poszukiwania odpowiedzi na wiele pytań dotyczących aspektów współczesnej polityki Federacji Rosyjskiej oraz zachowań społecznych w realiach wojny rosyjsko-ukraińskiej.

Słowa kluczowe: Rosja, życie polityczne, uwarunkowania, specyfika, partie polityczne

Wstęp

Ukazanie swoistości rozwoju życia politycznego w Rosji jest istotne z punktu widzenia obserwacji i analizy rosyjskiej rzeczywistości polityczno-społecznej, która z kolei wynika z osobliwości procesu dziejowego tego państwa. Owa inność zostanie przedstawiona przez szereg wyróżników (bezwzględnie nie wszystkich), które należy rozpatrywać w kilku ujęciach: historycznym, społecznym, ideologicznym oraz kulturowym. Całokształt obrazu ukaze istotną dla zagadnienia charakterystykę, będącą punktem wyjścia dla wielu wątków poruszanych w badaniach nad roz-

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, e-mail: eleonora.kirwiel@mail.umcs.pl, ORCID: 0000-0001-6412-0448.

¹ Publikacja inspirowana badaniami współfinansowanymi przez Narodową Agencję Wymiany Akademickiej w ramach programu Profesura Gościnnie NAWA, projekt PNN/PRO 2020/1/00012.

wojem partii i ruchów politycznych Rosji na różnych etapach historycznych. W dniu dzisiejszym może również stanowić punkt wyjścia dla poszukiwania odpowiedzi na wiele pytań dotyczących aspektów współczesnej polityki Federacji Rosyjskiej oraz zachowań społecznych w realiach wojny rosyjsko-ukraińskiej.

Aspekt historyczno-społeczny

Aspekt historyczny zawiera co najmniej kilka kwestii, wśród których przede wszystkim wskazać należy spowolnione (w stosunku do państw Europy Zachodniej, a po części i Europy Środkowej) tempo procesu kształtowania się życia politycznego w Rosji, związane z innym niż w Europie biegiem dziejów. Na tle krajów Europy Zachodniej, gdzie rozwój partii politycznych był związany z rewolucjami burżuazyjnymi XVII i XVIII w. i powstaniem parlamentaryzmu, w Rosji dotyczył on początku wieku XX. W kraju, gdzie do 1905 roku działalność partii politycznych była zakazana, powstawały one przede wszystkim jako byty nielegalne, działające jako narzędzie walki z reżimem². Proces ewolucji ustrojowej, którego doznały państwa Europy Zachodniej, gdzie model bazujący na absolutnej władzy monarchy ustępował na rzecz monarchii konstytucyjnej, z coraz większą partycypacją poszczególnych warstw społecznych w życiu politycznym w kraju, nie był udziałem Rosji. Tu model władzy autorytarnej cara przetrwał w nienaruszonym stanie najdłużej i stał się zarzewiem wielu procesów trudnych do opanowania w momencie takich kryzysów w państwie, jak przedłużająca się przegrzana kampania wojenna (udział Rosji w I wojnie światowej), abdykacja cara, rewolucja lutowa 1917 roku czy przewrót bolszewicki. Z kolei sam sposób sprawowania władzy przez cara w Rosji w sposób absolutny, czyli samowładny, oparty na bezwzględnym posłuszeństwie poddanych, niepodlegający jakiegokolwiek kontroli społecznej, był przez wieki mocno zakorzeniony w tradycji oraz mentalności społecznej³. Tak więc ta charakterystyczna dla carskiej Rosji forma rządów autorytarnych w sposób zasadniczy odróżniała ją od państw Europy Zachodniej oraz warunkowała i opóźniała powstanie, rozwój, a także świadczyła o krótkotrwałości procesów w życiu politycznym tego kraju.

² P. Winczorek, *Prawo i polityka w czasach przemian*, Warszawa 1995, s. 120.

³ Etymologię władzy absolutnej cara w Rosji w odniesieniu do ewolucji ustrojów monarchii absolutystycznych w Europie oraz przełożenie na proces kształtowania partii politycznych dość szczegółowo opisał J. Potulski. Zob. J. Potulski, *System partyjny Rosji. Tradycja i współczesność*, Gdańsk 2007, s. 19–23.

W kontekście społecznym istotne znaczenie w Rosji miała uformowana przez dzieje historyczne postawa społeczeństwa wobec władcy: cara, w czasach sowieckich pierwszego sekretarza partii (wodza narodu) i w okresie potransformacyjnym prezydenta i władzy prezydenckiej. Władca w ujęciu rosyjskim miał historycznie i tradycyjnie ukształtowane cechy sakralne – podporządkowany był nakazom boskim, co czyniło go absolutnie samodzielnym i niekontrolowanym w obrębie stanowienia, sprawowania oraz niemożliwym do kontrolowania owej władzy. Władca dzierżył władzę niepodzielnie – sprawował ją sam i miał do tego absolutne prawo. Tym samym nie był to polityczny reprezentant narodu, lecz zbawca, patriarchalno-opiekuńczy *car-batiuszka*. Władca, zajmując pozycję ojca i absolutnego suwerena, dominował nad swoimi poddanymi, którzy byli traktowani jak niedorośle dzieci. Richard Pipes określił carską Rosję mianem państwa patrymonialnego, w którym władza polityczna była pojmowana i urzeczywistniana jako „przedłużenie prawa własności”, zaś władca był zarówno suwerenem, jak i właścicielem państwa⁴.

Ten patriarchalny model władzy nie pozwalał na ukształtowanie się innych form stosunków społecznych, z inną pozycją rządzących i poddanych oraz innych rytuałów. Był barierą, która uniemożliwiała zaakceptowanie na przykład istotnego na zachodzie Europy pojęcia honoru. Taka kategoria, odwołująca się do godności osoby ludzkiej, była w Rosji sprzeczna z poczuciem wrażliwości religijnej, kształtowanej przez prawosławie oraz potępiającej „próżną chwałę”. W Carstwie Moskiewskim pojęcie godności i jego obrona odnosiło się do równych sobie. Władca, nie mając sobie równych, nie musiał odnosić się z szacunkiem do innych osób. Od jego woli zależało znacznie więcej niż np. od monarchów krajów europejskich. Był ostatecznym arbitrem we wszelkich sporach pomiędzy swoimi poddanymi oraz stanowił zwornik absolutny konstrukcji świata społecznego i politycznego⁵.

Warto zauważyć, że to mentalno-historyczne obrazowanie władcy, właśnie w takim ujęciu, wcale nie przekładało się na stosunek narodu (w pojęciu ogółu ludu) do samej instytucji państwa. Odwrotnie z punktu widzenia europejskiego, w Rosji jeden z filarów siły państwa stanowił właśnie konflikt na linii lud – państwo, bez którego władza państwowa właściwie nie potrafiłaby zaistnieć na tak rozległych terenach⁶. Specyfikę ludowej wizji państwa w Rosji stanowił jej dualizm i niespójność: z jednej strony lud miał

⁴ R. Pipes, *Rosja carów*, Warszawa 1990, s. 2.

⁵ Por. J. Orłowski, *Z dziejów antypolskich obsesji w literaturze rosyjskiej. Od wieku XVIII do roku 1917*, Warszawa 1992; A. Kępiński, *Lach i Moskal. Z dziejów stereotypu*, Warszawa 1992.

⁶ Por. С. Лурье, *Община, империя, православие в русской этнической картине мира XV–XVII веков*, „Отечественные записки”, 2001, № 1, <http://www.strana-oz.ru> (21.05.2024).

poczucie strachu wobec siły państwa, co przejawiało się postawą wrogości wobec jego urzędów i ludzi ich reprezentujących, z drugiej – ta niechęć w stosunku do państwa, oparta na przekonaniu o jego mocy, wyrażała się przeświadczeniem o konieczności służenia mu. Komplikacja tego układu, funkcjonującego przez wieki w Rosji, pokazuje odmiennosc (w odniesieniu do Europy) relacji na linii władza – lud, gdzie władza i stosunek do niej warunkowały większość procesów politycznych w państwie oraz ukazywały miejsce i rolę ludu (ogółu społeczeństwa) jako podmiotu *de facto* politycznie nieobecnego w dziejach państwa rosyjskiego.

W rosyjskiej tradycji politycznej, wynikającej z charakteru władzy absolutnej, nie była również znana zasada suwerenności ludu. Ten podstawowy czynnik, który w sposób zasadniczy definiuje demokratyczny system władzy, w rosyjskiej rzeczywistości politycznej nie funkcjonował. Nawet przy liberalizacji systemu politycznego, kiedy pod naciskiem wydarzeń rewolucyjnych 1905–1907 car poszedł na ustępstwa i zdecydował o powołaniu instytucji przedstawicielskich, co zresztą miało bezpośredni wpływ na proces legalizacji i intensyfikacji działań partii politycznych, nie odwołał się on do zasady suwerenności narodu, tylko do idei jedności cara z narodem, która wyrastała z tradycji tzw. narodoprawstwa (ros. *народоправство*)⁷. Tak więc w Rosji carskiej nieznaną była forma rządów, gdzie naród był suwerenem, co zresztą wynikało z istoty władzy autokratycznej. Poddaństwo w Rosji istniało na trzech płaszczyznach – państwowej, korporacyjnej i prywatnej, co oznaczało, że całe społeczeństwo, wszystkie jego warstwy, były zniewolone i były czyjąś własnością. W czasach, kiedy w Europie rodziło się społeczeństwo obywatelskie, w Rosji nie było żadnych podstaw, aby ono powstawało. Rosyjski znawca historii prawa początku XX wieku Wasilij Latkin pisał: „Podczas gdy na zachodzie całe społeczeństwo rozpadło się już na grupy majątkowe i na osobne korporacje, nasza populacja wciąż nie miała żadnych podziałów. Społeczeństwo nie miało podziałów, gwarantujących specjalne prawa i obowiązki. Pomimo tego, iż członkowie społeczeństwa różnili się między sobą pod względem zawodowym i majątkowym, była to różnica absolutnie fikcyjna, bowiem nie miała znaczenia w sensie podziału społeczeństwa na klasy wyższe, średnie i niższe, na wolne i zniewolone itd.”⁸.

⁷ Idea ta była pewną mitologią, która w rzeczywistości rosyjskiej nie istniała, ale była przez wieki wykorzystywana przez władzę carską w celu legitymizacji swoich rządów. В. Кантор, „*Есть европейская держава*”. *Россия: трудный путь к цивилизации. Историко-социальные очерки*, Москва 1997, s. 378.

⁸ В.Н. Латкин, *Земские соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западноевропейскими представительными учреждениями*, Санкт-Петербург 1885, s. 403.

Nieograniczona niczym absolutna i niepodzielna władza monarchy nad całością społeczeństwa, w którym każdy oprócz cara był poddanym, ubezwłasnowolnionym chłopem, stanowiła główny czynnik spowolnienia procesu rozwoju życia politycznego, partii politycznych oraz parlamentaryzmu (przedstawicielstwa tych partii jako reprezentacji społeczeństwa), a także ich udziału w procesie rządzenia państwem. Ten archetyp biernej postawy społecznej na trwałe wpisał się w mentalność i kulturę wyrastającą z tradycji bizantyjskiej⁹. Z istoty rzeczy większość pierwszych organizacji o charakterze politycznym powstałych w Rosji miała charakter rewolucyjny, wywrotowy. Kontestowały one władzę carską, dążyły do zmiany istniejącego systemu politycznego, skupiały niewielką liczbę osób działających poza systemem w sposób nielegalny¹⁰.

Imperium autokratyczne, którym była Rosja na początku XX wieku, oraz społeczeństwo obywatelskie były ontologicznie niezgodne, sprzeczne z istoty. Na zachodzie partie polityczne tworzyły się i funkcjonowały jako element pośrednictwa pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a państwem. Rosyjskie realia były inne, więc i partie pełniły inną rolę i miały inny charakter. Ponadto jedną z głównych funkcji partii w systemach zachodnich było przeniesienie konfliktu interesów poszczególnych grup społecznych na poziom funkcjonującego systemu politycznego, w ramach którego istniała możliwość poszukiwania i wdrażania konsensusu. W tym kontekście analogia rosyjskiej rzeczywistości politycznej z zachodnią na początku ubiegłego wieku również nie była możliwa¹¹. Rosyjskie partie polityczne były zmuszone działać w warunkach konfrontacji, najpierw w stosunku do władzy absolutnej, później przekładając to na innych uczestników gry politycznej. Co istotne, rywalizację polityczną traktowały jako walkę o pełne zwycięstwo. Z kolei sam proces konfrontacji politycznej determinowany był nie tyle przez pryzmat poglądów politycznych, ile odzwierciedlał pewien stan tradycjonalistycznej świadomości zbiorowej, imperialno-wspólnotowej, która była poza zasięgiem polityki w jej tradycyjnym znaczeniu¹².

⁹ С.А. Никольский, *Вниз по лестнице, ведущей вверх, или пути развития демократии в России в конце XX–XXI начале века* [w:] *Демократия и суверенитет. Многообразные исторического опыта*, ред. А.А. Гусейнов, Москва 2010, s. 63.

¹⁰ Zob. *Политические партии в российских революциях в начале XX века*, ред. Г.Н. Севостьянова, Москва 2005; З.М. Зотова, *100 лет российской многопартийности*, Москва 2006.

¹¹ Рог. Д. Травин, *Почему Россия отстала?*, Санкт-Петербург 2021, s. 75–160, 255–335; *Опоздавшая держава. В чем причины российской отсталости?*, Программа "Археология", Радио Свобода, <https://www.youtube.com> (15.10.2024).

¹² *Модели общественного переустройства России. XX век*, ред. В.В. Шелохаев, Москва 2004, s. 488–490.

Warto przypomnieć, że Imperium Rosyjskie do roku 1905 było państwem, w którym obywatele niezależnie od pozycji majątkowej czy społecznej nie posiadali praw politycznych. Rozwój partii politycznych był więc ograniczony przez specyfikę reżimu politycznego Rosji carskiej, w ramach którego nie mogły funkcjonować legalne organizacje społeczno-polityczne. Zmiany, które nastąpiły w systemie ustrojowym państwa po ogłoszeniu Manifestu Imperatora Mikołaja II z 17 października 1905 roku *O udoskonaleniu porządku państwowego* (ros. *Высочайший Манифест „Об усовершенствовании государственного порядка”*), nazywanego również pierwszą rosyjską konstytucją, niewiele jednak zmieniły¹³. Pojawiły się co prawda pierwsze partie polityczne, ale nie miały one wpływu na politykę wewnętrzną czy też zewnętrzną państwa. W dalszym ciągu niepodlegającą dyskusji władzę absolutną sprawował car, a niewielkie ograniczenia jego władzy były właściwie fikcyjne. Społeczeństwo rosyjskie, od wieków rządzone w sposób autokratyczny, *de facto* nie miało odwołania się w swojej historii do jakichkolwiek doświadczeń demokratycznych.

Ideologia komunistyczna zastąpiła imperialną, ale w sferze modelu sprawowania władzy państwo radzieckie właściwie tworzyło kontynuację autorytarnych rządów cara. Partia bolszewicka objęła władzę w Rosji w wyniku przewrotu zbrojnego, krwawo likwidując wszelkie przejawy pluralizmu politycznego na poziomie partyjnym i społecznym. Komuniści, wprowadzając system jednopartyjny, uniemożliwili istnienie wszelkich innych organizacji politycznych i społecznych. Ideologia komunistyczna miała pozycję dominującą i stanowiła podwalinę systemu politycznego kraju. Partia kontrolowała organy władzy państwowej i wszelkie organizacje społeczne, dysponując przy tym skutecznymi środkami przymusu i kontroli, obejmującymi zwłaszcza mechanizmy terroru, inwigilacji, cenzury, donosicielstwa, manipulacji czy prowokacji. W radzieckim systemie politycznym partia komunistyczna pełniła rolę filarów, a legitymizacja przy pomocy ideologii odgrywała rolę szczególną¹⁴. Podstawowe wartości państwa socjalistycznego (m.in.

¹³ Manifest zawierał trzy główne założenia: po pierwsze, mieszkańcom imperium nadano „niewzruszone zasady wolności obywatelskiej”, w tym wolność sumienia, słowa, zgromadzeń, nietykalność osobistą; po drugie, ustanowiono, że władza ustawodawcza zostanie przekazana reprezentantom narodu zgromadzonym w Dumie Państwowej; po trzecie, ogłoszono, że skład Dumy będzie wybierany przez cały naród. *Rosja XX wiek. Od utopii komunistycznej do rzeczywistości globalistycznej*, red. J. Złotowski, Kraków 2004, s. 21.

¹⁴ Konstytucja ZSRR z 1977 r. głosiła, iż w ZSRR ukształtował się nowy naród radziecki, który zbudował rozwiniętą formę socjalizmu. Po raz pierwszy właśnie w tej wersji ustawy zasadniczej państwa rad znalazł się zapis o roli przewodniej Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, jako „trzonu systemu politycznego”, a także ustrojowo-

kolektywizacja, egalitaryzm, uspołecznienie własności prywatnej) mogły być realizowane jedynie poprzez funkcjonowanie odpowiednich instytucji i rozwiązań systemowych, takich jak m.in. zasada kierowniczej roli partii, system jednolitej władzy państwowej, polityka cenzury rewolucyjnej, które stale wymagały uprawomocnienia¹⁵. W systemie komunistycznym partia była więc zarówno przedmiotem, jak i środkiem legitymizacji. Ideologia komunistyczna odgrywała zaś szczególną rolę w legitymizowaniu ustroju i wzmocnieniu totalnej władzy partii¹⁶.

Rosyjska przestrzeń społeczno-polityczna zarówno na początku XX wieku, kiedy rozpadało się imperium carów, jak i pod koniec tego wieku, kiedy upadał ZSRR, charakteryzowała się koncentracją całej władzy

wych zasad: demokratycznego socjalizmu jako kierunku rozwoju radzieckiego społeczeństwa, działalności państwa zgodnie z zasadą centralizmu demokratycznego oraz socjalistycznej gospodarki państwowej. Dominacja KPZR w systemie politycznym ZSRR, która wprost wynikała z założeń marksizmu-leninizmu, głoszącego dyktaturę proletariatu realizowaną przez partię komunistyczną, była od tej pory jej prerogatywą konstytucyjną. Partia w pełni dominowała nad organami władzy państwowej, a absolutnym suwerenem było Biuro Polityczne KPZR. Zob. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.), <http://constitution.garant.ru> (15.07.2024).

¹⁵ W. Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997, s. 100–101.

¹⁶ Z racji ideologii oraz konieczności podtrzymania porządku społecznego komuniści odczuwali bezustanną potrzebę uzyskiwania legitymizacji. Literatura przedmiotu jest bogata w opisy sposobów legitymizacji władzy wykorzystywanych przez rządy komunistyczne. O legitymizacji opartej na ideologii marksistowskiej pisał Raymond C. Taras. Zasadę legitymizacji teologicznej, kreowanej przez ideologię i strukturę systemu komunistycznego poprzez strukturalne uzasadnienie typu cel – środek, opisał Wojciech Lamentowicz. Wykorzystywaną przez władzę radziecką, zakorzenioną w mentalności społecznej Rosjan legitymizację charyzmatyczną omówił Jakub Potulski. Legitymizację poprzez sprawność gospodarczą w perspektywie historycznej przeanalizował Jacek Tarkowski. Proces uprawomocnienia z perspektywy syntezy historii Polski opisał Wojciech Sokół. Jednej z najbardziej klarownych i całościowych typologizacji sposobów legitymizacji w systemach komunistycznych dokonał Marcin Zaremba. Badacz wyróżnił: legitymizację celowo-racjonalną, której podstawę stanowiła ideologia marksistowsko-leninowska; legitymizację przez osiągnięcie sprawności systemu; legitymizację przez nadanie charyzmatycznych cech przywódcom, rządzącej partii i Związkowi Radzieckiemu, legitymizację racjonalno-legalną, legitymizację tradycyjną, legitymizację nacjonalistyczną. Zob. R.C. Taras, *Ideology in a socialist state*, Cambridge 1984; W. Lamentowicz, *Kulturowe aspekty legitymizacji monocentrycznych struktur politycznych* [w:] *Legitymizacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, red. A. Rychard, A. Sułek, Warszawa 1987, s. 84–85; J. Potulski, *op.cit.*, s. 170–179; J. Tarkowski, *Sprawność gospodarcza jako substytut legitymizacji władzy w Polsce powojennej* [w:] *Legitymizacja. Klasyczne teorie...*, s. 77–125; M. Zaremba, *Komunizm, legitymizacja, nacjonalizm. Nacjonalistyczna legitymizacja władzy komunistycznej w Polsce*, Warszawa 2001, s. 98–118.

i wszystkich praw w rękach „suwerena najwyższego” (cara, sekretarza generalnego partii), jednokierunkowym charakterem relacji między władzą a społeczeństwem (obywatelami) oraz brakiem realnej sfery publicznej, w ramach której prowadzony by był dialog równych uczestników procesu politycznego. W tak nakreślonej rzeczywistości politycznej zarówno władza, jak i społeczeństwo działały poza sferą polityki i prawa w pojęciu europejskim¹⁷. Należy przy tym zwrócić uwagę, że modernizacja systemu tutaj nie była wynikiem rozwoju organicznego, ale została zainicjowana „od góry” przez „władzę najwyższą” (cara, I sekretarza), która twierdziła, że jest wyłącznym przedstawicielem i obrońcą interesów narodowych. Proces kształtowania się nowoczesnej przestrzeni politycznej i publicznej w Rosji rozpoczął się bardzo późno, szybko nabral spontanicznego charakteru spazmatycznego oraz nie był zsynchronizowany z poziomem rozwoju gospodarczego i społecznego kraju. Wszystko to, z jednej strony, odcisnęło piętno na przebiegu całego procesu transformacji, z drugiej zaś, na jego komponentach, w tym również na tworzeniu i funkcjonowaniu partii politycznych.

Czynnik ideologiczny

Ujęcie ideologiczne, charakterystyczne dla Rosji, należy powiązać ze specyfiką pojęciową, a przede wszystkim słabo przystosowaną tu (w tradycyjnym ujęciu w odniesieniu do układu sił politycznych w państwach Europy Zachodniej) kategoryzacją podziału lewica – prawica. Pojęcia lewicy i prawicy są uznawane za kluczowe kategorie dyferencjacji politycznej, wykorzystywane zarówno na poziomie debaty publicznej, zachowań wyborczych, badań naukowych itd. Układa się ono w pewien wzór opisujący tożsamości i identyfikacje partyjne oraz zachowania wyborcze. Ten podział jest właściwie wszechobecny w sferach publicznych wielu krajów, stanowi jeden z podstawowych identyfikatorów postaw oraz zachowań politycznych i wyborczych. Co więcej, przedstawia obraz dychotomii, który ma zdolność wchłaniania innych, ważnych z perspektywy problemów współczesnych kwestii, np. ekologicznych, wojny z terroryzmem itd. Pomimo istniejących rozbieżności pomiędzy badaczami, którzy z jednej strony krytykują swoisty charakter podziału lewica – prawica z perspektywy jego aktualności i zastosowania współcześnie, dostrzega się jednak istotną rolę tego podziału w procesie

¹⁷ В.П. Булдаков, *Красная смута. Природа и последствия революционного насилия*, Москва 1997, s. 370; А.С. Ахизер, *Архаизация в российском обществе как методологическая проблема*, „Общественные науки и современность”, 2001, № 2, s. 97.

samoidentyfikacji podmiotów politycznych oraz zdolność do konfigurowania życia politycznego¹⁸.

Wiele ugrupowań w rosyjskiej przestrzeni politycznej nie sposób jednoznacznie identyfikować poprzez przynależność do tego podziału¹⁹. Kwalifikację poszczególnych podmiotów życia politycznego należy rozpatrywać nie tylko przez pryzmat prostego podziału i samoidentyfikacji, lecz z uwzględnieniem specyfiki historycznej, kulturowo-społecznej i mentalnej²⁰. Porządkowanie rosyjskiej sceny politycznej w tym ujęciu będzie dodatkowo kategoryzowane przez takie czynniki, jak: stosunek do władzy (np. partia władzy, partie uczestniczące we władzy, partie dekorujące władzę, partie opozycyjne wobec władzy); stosunek do Zachodu – jako nosiciela pewnych idei i tradycji politycznych – i do poszczególnych np. podmiotów politycznych (państw, organizacji o charakterze wspólnotowym, międzynarodowym itd.); stosunek do westernizacji Rosji, w istocie

¹⁸ Zob. A. Noël, J.P. Thérien, *Left and Right in Global Politics*, Cambridge 2008; O. Knutsen, *Value orientations Political Conflicts and Left-Right Identification: A Comparative Study*, „European Journal of Political Research”, 1995, vol. 28, no 1, s. 63–93; T. Szawiel, *Podział na lewicę i prawicę w Polsce po 1989 roku – jego sens i trwałość* [w:] *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*, red. R. Markowski, Warszawa 2002, s. 178–216; A. Kwiatkowska [i in.], *Ideologiczna treść wymiaru lewica – prawica w Polsce w latach 1997–2015*, „Studia Socjologiczne”, 2016, nr 4, s. 97–129; B. Dziemidok, *Partie polityczne a wybory prezydenckie 1995 roku w Polsce*, Lublin 1998.

¹⁹ Por. В.Я. Швейцер, *Многопартийность: перемены на западном фронте*, „Современная Европа”, 2003, № 2, s. 62; С. Лаврентьев, *Новые основания классификации политических партий в современной России*, „Власть”, 2012, № 3, s.127–131.

²⁰ Rosyjski badacz Dmitrij Gorin twierdził, że rosyjską myśl, w odróżnieniu od europejskiego modernizmu wspartego w idei historii, charakteryzowało stałe pragnienie zatrzymania lub przyspieszenia historii, rozwinięcia jej lub przekroczenia jej granic. Komunistyczne utopie i postsowieckie „retropie” postrzegał on jako efekty tego „oporu wobec historii”. Gorin przedstawił wnioski nie tylko na temat systemu myślenia, w którym komunistyczna utopia w sposób odmienny koduje postrzeganie rzeczywistości, ale także na temat mentalnych wytworów jej rozpadu. Przestrzegał w szczególności przed nadmiernym odniesieniem się do mentalności, pewnej specyfiki duchowości i tym podobnych. Uznał, że argumenty te są mało wystarczające, choćby dlatego, że istnieje zbyt wiele przykładów, w których ta sama kultura dała początek absolutnie odmiennym stylom myślenia, a uniwersalne tendencje znalazły wyraz w różnych systemach mentalnych. Zdaniem Gorina przyczyna tkwi w szczególnym doświadczeniu odkrywania przez Rosję modernizmu, kiedy władza już przez trzy stulecia (z rzadkimi wyjątkami) próbuje połączyć forsowanie modernizacji w sferze gospodarczej z archaicznym układem stosunków społeczno-politycznych. Badacz akcentuje, iż nie można jednocześnie poruszać się w dwóch przeciwnych kierunkach, na co najbardziej adekwatnie reaguje obszar kultury rosyjskiej – blokując ruch w jakimkolwiek kierunku. Zob. Д. Горин, *Спротивление истории: от коммунистической утопии к постсоветским ретроутопиям*, Москва 2021, s. 11–20, 120.

sięgając do klasycznego dla Rosji podziału na okcydentalistów a słowianofilów, lub stosunek do rzeczywistości politycznej (komuniści – demokraci, konserwatyści – reformatorzy)²¹.

W rzeczywistości postradzieckiej zaimportowano w Rosji wiele elementów modelu politycznego zachodniego, słabo przyswajalnego przez społeczeństwo. Sam proces powstawania partii politycznych nie wynikał, jak już wspomniano, z zapotrzebowania społecznego, oddolnego, lecz w wyniku działań odgórnych, ze strony przedstawicieli reprezentujących elitę władzy, grupy interesu, zaplecza politycznego konkretnych wysoko postawionych osób, regionalnych klanów itd.²² W tak kształtowanych partiach politycznych profil ideologiczny schodził na plan drugi, oraz, tak jak i same partie, był wykorzystywany i miał znaczenie *stricte* instrumentalne. Tak pragmatyczne podejście do kwestii światopoglądowych, które w świetle funkcjonowania partii politycznych w dojrzałych demokracjach zachodnich było i jest czynnikiem zasadniczym, w warunkach rosyjskich rozmywało się oraz traktowało się je w sposób doraźno-przedmiotowy. Ustosunkowywanie się do zagadnień ideologiczno-programowych, które z zasady powinny tworzyć bazę identyfikacyjno-tożsamościową partii – a nie tworzyły, potęgowało zamieszanie i niejasności wokół pojęć lewica – prawica, tym samym wprowadzając jeszcze więcej niejasności związanych z ich używaniem na gruncie rosyjskim²³.

Dodatkowo partie, funkcjonujące w rosyjskiej przestrzeni politycznej, często identyfikując się albo raczej deklarując pewną przynależność ideologiczną, np. lewicową, posługiwały się pojęciami oraz postulatami typowo pravicowymi i na odwrót. Takie hybrydy ideologiczne, w sensie światopoglądowo-mentalnym, wydają się oczywiste dla tej przestrzeni politycznej, jednak byłyby trudne do zrozumienia w oderwaniu od kontekstu historycznego Rosji²⁴. Tak więc przedstawienie rosyjskiej typolo-

²¹ Klasyczny podział na okcydentalistów i słowianofilów wyczerpująco i szczegółowo opisał Andrzej Walicki. Uchwycił on najbardziej istotne treści tych dwóch koherentnych, historycznie określonych kierunków rosyjskiej myśli społecznej pierwszej połowy XIX wieku: różnych koncepcji tworzących naród, więzi społecznej oraz różnych koncepcji historyzmu. Zob. A. Walicki, *Słowianofile i okcydentaliści. Z dziejów problematyki narodu i problematyki historyzmu w myśli rosyjskiej pierwszej połowy XIX wieku*, „Archiwum historii filozofii i myśli społecznej”, 1959, t. 4, s. 151–215.

²² Por. O. Крыштановская, *Анатомия российской элиты*, Москва 2005, s. 320–330; Ю.И. Игрицкий, *Многопартийная беспартийная Россия*, „Россия и современный мир”, 2012, № 2(75), s. 30.

²³ Г.Л. Кертман, *Статус партии в российской политической культуре*, „Политические исследования”, 2007, № 1, s. 120–131.

²⁴ Na przykład główna w nurcie tzw. rosyjskiej lewicy Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej konsekwentnie posługuje się retoryką patriotyczną: nawołuje do wzmoc-

gii partii politycznych według kategoryzacji na lewicę i prawicę wydaje się mocno spłaszczone i trzeba je uzupełnić o bardziej bezpieczne, ale tak samo przedstawiające różnorodność ideologiczną spektrów partii politycznych, ujęcia problemowe²⁵. Należy jednak pamiętać, że na każdym etapie kształtowania się systemu partyjnego były to zagadnienia nieco inne, związane ze specyfiką dziejową, oczekiwaniami społecznymi oraz układem sił politycznych w państwie.

Klasyczny podział na lewicę i prawicę, w przedstawieniu typologii partii i ruchów politycznych, dotyczy funkcjonowania społeczeństwa jako wspólnoty o charakterze demokratycznym. W rzeczywistości rosyjskiej taka sytuacja nie zaistniała. Władza i społeczeństwo funkcjonowały jako dwa odrębne, zamknięte, równoległe działające podmioty polityczne. Państwo i jego instytucje, reprezentowane przez władzę, działały w Rosji w oderwaniu od oczekiwań społecznych i miały (w kontekście porównania do funkcjonowania władzy cara) charakter patrymonialny. Władza, reprezentowana przez prezydenta i jego zaplecze, oraz społeczeństwo nie komunikowały się ze sobą, więc nie było między nimi wymiany idei, wartości. Implementacja następowała na poziomie szerzenia stereotypów. Kooptacja zaś do poziomu „ludzi władzy” zachodziła zazwyczaj na zasadach interpolacji.

Warto dodać również kilka refleksji na temat specyfiki rosyjskiej myśli politycznej w czasach współczesnych. Do istotnych należy zaliczyć następujące właściwości: niesymetryczność tematyki w dyskursie politycznym istniejącym w europejskiej i światowej myśli politycznej na gruncie rosyjskim, pozorność prowadzonej w Rosji publicznej debaty politycznej oraz odmiennosc funkcjonowania społeczeństwa rosyjskiego w sensie mentalnym. Wśród najważniejszych treści, wokół których oscyluje współczesna rosyjska myśl polityczna, wymienić należy: religijność, którą bardziej należy traktować w kategoriach duchowości; cara lub władcę absolutnego – w odniesieniu do uniwersum władzy absolutnej; imperializm – prezentowany w znaczeniu pozytywnym, nawiązującym do dążenia (wynikającego z pewnej tęsknoty) za państwem rozległym

nienia instytucji rodziny, moralności publicznej, patriotyzmu i silnego państwa. Co więcej, sięga do publicznych deklaracji Gienadija Ziuganowa, że „Jezus Chrystus był pierwszym komunistą” oraz w odniesieniu do połączenia idei prawosławia z ideologią komunistyczną, poglądów w istocie przeciwstawnych i trudnych do połączenia w innej rzeczywistości politycznej. Zresztą rosyjska przestrzeń ideowa pełna jest takich przykładów. Zob. О клерикализме в КПРФ, <https://kritix.ru/> (24.05.2024).

²⁵ Zob. *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*, red. S.M. Lipset, S. Rokkan, New York 1967; A. Lijphart, *Dimensions of ideology in European party systems* [w:] *The Western European party system*, red. P. Mair, Oxford 1990, s. 132–162.

terytorialnie o niepodważalnej pozycji regionalnej i światowej; naród, jako ogół społeczeństwa (lud), przedstawiany nie jako suweren władzy, lecz jako homogeniczną całość, przeciwstawną do pojmowania obcości (swój – obcy, ros. *свой – чужой*)²⁶. Absencja tematyczna istotnych europejskich wątków dotyczy następujących zagadnień: problematyka praw człowieka – traktowana w rosyjskiej przestrzeni publicznej absolutnie instrumentalnie przez władzę, w odróżnieniu od powagi traktowania tematu np. wobec traktowania (niewłaściwego) obywateli rosyjskich poza granicami państwa rosyjskiego; władza państwowa w ujęciu współczesnym – zagadnienia legitymizacji władzy, zasada trójpodziału władzy według Monteskiusza itd.; stosunki z sąsiadami – postrzeganie świata z pozycji imperialnej odzwierciedla się bagatelizowaniem stosunków z sąsiadami, które zresztą w przeszłości stanowiły część rosyjskiego świata imperialnego w przeciwieństwie do funkcjonowania na poziomie relacji z podmiotami równorzędnymi wobec Rosji – innymi mocarstwami (Stany Zjednoczone, Chiny, Japonia itd.); fikcyjność dyskursu publicznego, co powoduje, że większość tematów ostrych społecznie (alkoholizm, narkomania, prostytutka, przemoc w rodzinie, ubóstwo itd.) albo politycznie (stosunek do przeszłości) funkcjonuje na marginesie debaty publicznej²⁷.

Kontekst kulturowy

W odniesieniu do kontekstu kulturowego należy skupić się przede wszystkim na tym jej elemencie, który określa się mianem kultury politycznej. W tym ujęciu chodzi o pewien całokształt wartości, norm i reguł zachowania utrwalonych w świadomości uczestników życia politycznego (aktywnych i pasywnych). Pojęcie to dotyczy subiektywnej oceny, ale realnie leży u podstaw konkretnych działań politycznych, nadając im znaczenie²⁸. Kultura polityczna, jako pewien system wartości i zachowań

²⁶ Por. В.В. Соломина, *Особенности реализации оппозиции «свой – чужой» в различных видах дискурсов*, „Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина”, 2014, № 3, s. 176–181.

²⁷ R. Bäcker, *Rosyjskie myślenie polityczne za czasów prezydenta Putina*, Toruń 2007, s. 287–291.

²⁸ Amerykańscy politolodzy Gabriel Abraham Almond i Sindy Verba zdefiniowali ten termin w odniesieniu do indywidualnych postaw i orientacji społecznych w zakresie polityki, precyzując: „Pojęcie kultury politycznej odsyła nas do specyficznie politycznego nastawienia: do postaw wobec ustroju politycznego w całości i jego fragmentów oraz do oceny roli, jaką w ramach systemu może odegrać jednostka [...] chodzi nam o kompleks postaw wobec specyficznego zestawu obiektów i procesów społecznych”. Zob. G.A. Almond, S. Verba, *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963, s. 3–42.

politycznych, związana jest z tradycją danej społeczności, a co za tym idzie, funkcjonującym systemem politycznym²⁹. Uznając znaczenie wpływu systemu politycznego na kulturę polityczną społeczeństwa, przyjmuje się, że punktem wyjścia dla typologii tego zjawiska powinno być jego ujęcie historyczne, powiązane z właściwościami ustrojowymi. W tym kontekście generalnie chodzi o dwa zasadnicze typy kultury politycznej: demokratyczny i autorytarny, gdzie pierwszy typ cechuje się aktywnością obywateli w warunkach poszanowania ich praw i swobód obywatelskich i funkcjonowania mechanizmów kontroli społecznej rządzących; drugi – ma charakter autokratyczny, gdzie silna i niekontrolowana władza dla skuteczności rządzenia eliminuje aktywności demokratyczne i faktyczne przedstawicielskie formy uczestnictwa we władzy oraz ogranicza prawa i swobody obywatelskie³⁰.

W kontekście fundamentalnych zmian ustrojowych w Rosji na początku lat 90. wystąpiło zjawisko tzw. niespójności systemu politycznego i kultury politycznej: odejście od funkcjonowania w warunkach państwa represyjnego, znaczącej autonomii społeczeństwa wobec państwa, decentralizacji i rozproszenia władzy, odideologizowania życia politycznego oraz osłabienia tożsamości państwowej na rzecz więzi lokalnych i globalnych oraz demokracji partycypacyjnej. Wszystkie te procesy wystąpiły absolutnie gwałtownie, na raz, w tempie zatrważająco szybkim, właściwie bez jakiegokolwiek możliwości głębszego przeanalizowania i przewartościowania tych zmian, na zasadzie transferu bezwarunkowego. Na dodatek odbywało się to wszystko w warunkach głębokiego kryzysu cywilizacyjnego, określanego niekiedy, w nawiązaniu do dziejów państwa, „smutą XX wieku”³¹. Pokonanie wszechogarniającego kryzysu państwa, który towarzyszył rosyjskiej transformacji w ostatniej dekadzie XX w., uzależnione było od generalnej orientacji elit i społeczeństwa na ustanowienie w kraju demokratycznego systemu władzy. Wprowadzenie takiego systemu było niezwykle trudne, a właściwie niemożliwe bez towarzyszącej mu adekwatnej kultury politycznej. Brak w owym czasie funkcjonalnego wobec systemu demokratycznego systemu wartości i kultury politycznej uznaje się za zagrożenie i istotną

²⁹ M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 2001, s. 98–103; E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 250–259.

³⁰ J. Mielecki, *Kultura polityczna* [w:] *Podstawowe kategorie teorii polityki*, red. J. Mielecki, Wrocław 1979, s. 63; J.J. Wiatr, *Socjologia polityki*, Warszawa 1999, s. 191–195.

³¹ Zob. В. Аверьянов, *Империя и воля. Догнать самих себя*, Москва 2014; В. Соловей, *Россия накануне Смуты*, „Свободная мысль – XXI”, 2001, nr 12, s. 38–48; А.Ю. Дворниченко, *Смута как фактор российской истории*, „Вестник Санкт-Петербургского Университета”, 2018, vol. 63, № 3, s. 677–699.

barierę w kształtowaniu się stabilnego porządku demokratycznego w państwie.

W Rosji na przestrzeni wieków wzory zachowań społecznych w przestrzeni publicznej wyznaczały rządy autorytarne, często o charakterze represyjnym. Kształtowały się one w państwie, gdzie prawo było stanowione zgodnie z wolą panującego, nie istniały instytucje przedstawicielskie, a system organów państwowych kontrolujących i porządkujących społeczeństwo był bardzo rozbudowany. Przy czym fundamentalną cechą autorytarnego systemu sprawowania władzy w Rosji były przede wszystkim samowładztwo i brak kontroli innych organów władzy państwowej. Niezależnie od tego, kto był władcą, dysponował nieograniczoną i niepodzielną władzą. Zgodnie z taką koncepcją sprawowania władzy w kulturze politycznej Rosji zabrakło akceptacji dla idei autonomii określającej istotę człowieka jako jednostki suwerennej, która od wieku XVII zaczęła szerzyć się w Europie Zachodniej. W Rosji panował prymat władzy samowolnej i niepodzielnej, który zakładał uznanie podmiotowości jednostki wobec władzy państwowej w sferze publicznej oraz stanowił istotną osłabiwość odróżniającą ją w tym zakresie od Europy Zachodniej³².

W Rosji nie istniało pojęcie suwerenności narodu, jednak autorytaryzm reżimu politycznego w czasach caratu, a następnie w Rosji Radzieckiej, wyróżniał się zasadą suwerenności władzy. To władarze państwa stanowili podstawowy czynnik wpływający na całokształt rozwoju państwa. Uprzedmiotowienie społeczeństwa, które pozbawione było podstawowych praw politycznych oraz mechanizmów kontrolnych nad procesem decyzyjnym, sprawiło, że jedynym animatorem życia społecznego była władza państwowa i osoby ją sprawujące. Konsekwencji tego układu było kilka:

- charakterystycznym dla Rosji zjawiskiem była tzw. rewolucja odgórna, czyli inicjowanie większości zmian i reform w zakresie państwowo-politycznym z pozycji rządzących;
- ważnym elementem była również osłabiwość prymatu polityki nad prawem, traktowanym jako instrument realizacji interesów rządzących;
- ważkie było także zjawisko wyobcowania jednostki wobec państwa, nieufność w stosunku do organów państwowych³³.

W swojej istocie władza w Rosji od zawsze miała charakter odgórny, co już samo w sobie wykluczało istnienie jakichkolwiek instytucji

³² W krajach Europy Zachodniej fundament przyszłych ustrojów demokratycznych kształtował się w obrębie dwóch przesłanek: pierwsza z nich zakładała, że człowiek jest istotą w pełni autonomiczną, druga – wskazywała na równość wszystkich jednostek wobec siebie nawzajem. W. Kaute, *Kategoria władzy w archetypie kultury polskiej a tradycja demokracji europejskiej* [w:] *Władza polityczna. Koncepcje i ujęcia zjawiska*, red. S. Wróbel, Katowice 1997, s. 28.

³³ J. Potulski, *op.cit.*, s. 224.

oddolnego społecznego nacisku czy kontroli: nigdy nie powstała tu tradycja aktywnego uczestnictwa obywateli w życiu politycznym. Działalność polityczna i społeczna musiała być prowadzona w granicach wytyczonych przez oficjalne organy państwa, a każde odstępstwo było surowo karane. Społeczeństwo rosyjskie wyróżniała więc bierna postawa wobec polityki i działalności politycznej, niechęć i nieufność w stosunku do instytucji reprezentujących państwo oraz konformistyczny sposób działania w przestrzeni publicznej, a w tradycji rosyjskiego systemu politycznego nie istniały instytucje oddolne, będące wyrazicielami woli społeczeństwa oraz inicjujące zmiany w jego imieniu. Ten brak tradycji obywatelskich pociąga za sobą słabą aktywność społeczną³⁴.

Zakończenie

Podsumowując rozważania na temat specyfiki rozwoju życia politycznego w Rosji, należy wskazać, że ujęcie ideologiczne, właściwości kultury politycznej oraz aspekty społeczne zawsze były mocno związane z unikatowym procesem dziejowym tego państwa. Rosyjskie realia polityczne kształtowały się i kształtują przez pryzmat osobliwej drogi historycznej, którą państwo rosyjskie przeszło samodzielnie, przejmując i kooptując niektóre elementy rozwiązań europejskich. Zostały one potraktowane jednak w sposób instrumentalny albo – zaadoptowane do realiów rzeczywistości państwa rosyjskiego – przybrały zupełnie inną, często nieoczekiwaną formę i treść. Większość z przedstawionych wyżej wyróżników świadczy też o trudnościach operowania w tych realiach polityczno-historycznych siatką pojęciową dobrze znaną i dopasowaną, wynikającą z innego toku historii państw europejskich. Proces demokratyzacji życia politycznego w Rosji po upadku ZSRR, który miał się stać pewnego rodzaju prostą implikacją rozwiązań już dobrze i sprawnie funkcjonujących w Europie, był zasadniczo skazany na porażkę. Stał się jedynie wyrazem chęci zrzuć jarzmo ideologicznego komunizmu, który w mniemaniu nie tylko zwykłych obywateli, ale i przedstawicieli elit politycznych, przestał być dialektycznym czynnikiem rozwoju państwa i stał się ewidentnym hamulcem. Nowy system polityczny w Federacji Rosyjskiej tworzył układ z fasady przypominający to, do czego pierwotnie dążyło się – system demokratyczny, lecz w istocie znów powtarzał konstrukcję znaną tu z dawien dawna i umiejętnie przystosowaną do współczesnych realiów.

³⁴ Zob. R. Radzik, *Rosyjski imperializm wspólnotowy. Trójjedyny naród ruski w badaniach socjologicznych*, Lublin 2016, s. 25; R. Bäcker, *op.cit.*, s. 298.

Bibliografia

- Ахиезер А.С., *Архаизация в российском обществе как методологическая проблема*, „Общественные науки и современность”, 2001, № 2.
- Almond G.A., Verba S., *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.
- Аверьянов В., *Империя и воля. Догнать самих себя*, Москва 2014.
- Bäcker R., *Rosyjskie myślenie polityczne za czasów prezydenta Putina*, Toruń 2007.
- Буддаков В.П., *Красная смута. Природа и последствия революционного насилия*, Москва 1997.
- Chmaj M., Żmigrodzki M., *Wprowadzenie do teorii polityki*, Lublin 2001.
- Дворниченко А.Ю., *Смута как фактор российской истории*, „Вестник Санкт-Петербургского Университета”, 2018, vol. 63, № 3.
- Dziemidok B., *Partie polityczne a wybory prezydenckie 1995 roku w Polsce*, Lublin 1998.
- Горин Д., *Сопротивление истории: от коммунистической утопии к постсоветским ретротопиям*, Москва 2021.
- Игрицкий Ю.И., *Многopартийная беспартийная Россия*, „Россия и современный мир”, 2012, № 2.
- Кантор В., *„Есть европейская держава”. Россия: трудный путь к цивилизации. Историософские очерки*, Москва 1997.
- Kaute W., *Kategoria władzy w archetypie kultury polskiej a tradycja demokracji europejskiej* [w:] *Władza polityczna. Koncepcje i ujęcia zjawiska*, red. S. Wróbel, Katowice 1997.
- Керpiński A., *Lach i Moskal. Z dziejów stereotypu*, Warszawa 1992.
- Кертман Г.Л., *Статус партии в российской политической культуре*, „Полис. Политические исследования”, 2007, № 1.]
- Knutsen O., *Value orientations Political Conflicts and Left-Right Identification: A Comparative Study*, “European Journal of Political Research”, 1995, nr 1.
- Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.*, Конституция РФ, <http://constitution.garant.ru> (15.07.2024).
- Крыштановская О., *Анатомия российской элиты*, Москва 2005.
- Kwiatkowska A. [i in.], *Ideologiczna treść wymiaru lewica–prawica w Polsce w latach 1997–2015*, „Studia Socjologiczne”, 2016, nr 4.
- Lamentowicz W., *Kulturowe aspekty legitymizacji monocentrycznych struktur politycznych* [w:] *Legitymizacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, red. A. Rychard, A. Sułek, Warszawa 1987.
- Lijphart A., *Dimensions of ideology in European party systems* [w:] *The Western European party system*, red. P. Mair, Oxford 1990.
- Латкин В.Н., *Земские соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западноевропейскими представительными учреждениями*, Санкт-Петербург 1885.
- Лаврентьев С., *Новые основания классификации политических партий в современной России*, „Власть”, 2012, № 3.
- Лурье С., *Община, империя, православие в русской этнической картине мира XV–XVII веков*, „Отечественные записки”, 2001, №1, <http://www.strana-oz.ru> (21.05.2024).

- Marciniak W., *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2001.
- Модели общественного переустройства России. XX век, ред. В.В. Шелохаев, Москва 2004.
- Никольский С.А., *Вниз по лестнице, ведущей вверх, или пути развития демократии в России в конце XX–XXI начале века* [w:] *Демократия и суверенитет. Многообразие исторического опыта*, ред. А.А. Гусейнов, Москва 2010.
- Noël A., Thérien J.P., *Left and Right in Global Politics*, Cambridge 2008.
- Orłowski J., *Z dziejów antypolskich obsesji w literaturze rosyjskiej. Od wieku XVIII do roku 1917*, Warszawa 1992.
- Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*, ред. S.M. Lipset, S. Rokkan, New York 1967.
- Pipes R., *Rosja carów*, Warszawa 1990.
- Политические партии в российских революциях в начале XX века*, ред. Г.Н. Севостьянова, Москва 2005.
- Potulski J., *System partyjny Rosji. Tradycja i współczesność*, Gdańsk 2007.
- Radzik R., *Rosyjski imperializm wspólnotowy. Trójjedyny naród ruski w badaniach socjologicznych*, Lublin 2016.
- Rosja XX wiek. Od utopii komunistycznej do rzeczywistości globalistycznej*, ред. J. Złotowski, Kraków 2004.
- Sokół W., *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997.
- Соломина В.В., *Особенности реализации оппозиции «свой – чужой» в различных видах дискурсов*, „Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина”, 2014, № 3.
- Соловей В., *Россия накануне Смуты*, „Свободная мысль – XXI”, 2001, № 12.
- Szawiel T., *Podział na lewicę i prawicę w Polsce po 1989 roku – jego sens i trwałość* [w:] *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*, ред. R. Markowski, Warszawa 2002.
- Швейцер В.Я., *Многopартийность: перемены на западном фронте*, „Современная Европа”, 2003, № 2.
- Taras R.C., *Ideology in a socialist state*, Cambridge 1984.
- Tarkowski J., *Sprawność gospodarcza jako substytut legitymizacji władzy w Polsce powojennej* [w:] *Legitymizacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, ред. A. Rychard, A. Sułek, Warszawa 1987.
- Травин Д., *Почему Россия отстала?*, Санкт-Петербург 2021.
- Walicki A., *Słowianofile i okcydentaliści. Z dziejów problematyki narodu i problematyki historyzmu w myśli rosyjskiej pierwszej połowy XIX wieku*, „Archiwum historii filozofii i myśli społecznej”, 1959, nr 4.
- Wiatr J.J., *Socjologia polityki*, Warszawa 1999.
- Winczorek P., *Prawo i polityka w czasach przemian*, Warszawa 1995.
- Zaremba M., *Komunizm, legitymizacja, nacjonalizm. Nacjonalistyczna legitymizacja władzy komunistycznej w Polsce*, Warszawa 2001.
- Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999.
- Зотова З.М., *100 лет российской многопартийности*, Москва 2006.

Specifics of Russian political life. Selected issues conditioning the development of political parties in Russia

Abstract

The purpose of the article is to show the peculiarities of the development of political life, which can be seen in the Russian political and social reality, and which is due to the peculiarities of the historical process. The text will present a number of distinctive features (absolutely not all of them), which should be considered in several approaches: historical, social, ideological and cultural. The overall picture will present the characteristics relevant to the issue, which is the starting point for many of the themes addressed in the study of the development of Russia's political parties and movements at different historical stages. Today, it can provide a starting point for seeking answers to many questions about aspects of contemporary Russian Federation politics and public behavior in the reality of the Russian-Ukrainian war.

Keywords: Russia, political life, conditions, specifics, political parties.

Magdalena Kruczek*

**PODAJĄCY „PIGUŁKĘ GWALTU”
– TYLKO POMOCNIK
CZY JUŻ WSPÓLSPRAWCA ZGWAŁCENIA.
ASPEKTY PRAWNO-KRYMINALISTYCZNE**

Streszczenie

Kampania informacyjno-edukacyjna pod hasłem *PILNUJ DRINKA*, zainicjowana w 2007 r. przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii, została skierowana głównie do młodych ludzi uczęszczających do dyskotek, pubów i innych lokali rozrywkowych, którzy mogą stać się potencjalnymi ofiarami działań przestępczych polegających na dodaniu do napoju substancji psychotropowych powodujących utratę świadomości. Popularność tzw. pigułki gwałtu, wzrost liczby przestępstw seksualnych, w których ofiary podstępem zostały doprowadzone do obcowania płciowego i *modus operandi* sprawców polegający na dodaniu do napoju „pigułki gwałtu”, stawiają wymiar sprawiedliwości przed wyzwaniem polegającym na ustaleniu odpowiedzialności za przestępstwo zgwałcenia określone w art. 197 k.k. na podstawie roli poszczególnych uczestników przestępstwa, a tym samym przyjęciu określonej konstrukcji sprawstwa i wskazaniu na współsprawstwo czy też pomocnictwo do sprawstwa.

Słowa kluczowe: współsprawstwo, pomocnictwo, zgwałcenie, „pigułka gwałtu”, podstęp

Wstęp

Sprawca na swojej drodze przestępnej, tzw. *iter delicti* czy *iter criminis*, zazwyczaj nie jest sam. Często już we wczesnym stadium popełniania przestępstwa pojawiają się pewne formy przestępnego współdziałania, które przyjmują postać współsprawstwa, zmowy, spisku czy też ułatwienia poprzez udzielenie jakiegokolwiek pomocy, a nawet podżegania do przestępstwa. Wymiar sprawiedliwości, opierając się na przesłankach z zakresu prawa karnego, staje nie tylko przed problemem ukarania sprawcy głównego, ale także tych, którzy na tej *iter delicti* do popełnie-

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: makruczek@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0001-9581-0951.

nia przestępstwa się przyczynili. Regulacja zasad odpowiedzialności karnej za formy przestępnego współdziałania należy do najciekawszych i najdonioślejszych zagadnień nauki o przestępstwie¹. Natomiast problematyka ukarania za współdziałanie w przestępstwie stanowi jedno z bardziej spornych zagadnień prawa karnego. Tym zaś, co sprawia największe trudności, szczególnie praktykom, jest rozgraniczenie dwóch postaci zjawiskowych: współsprawstwa i pomocnictwa.

W doktrynie prawa karnego panuje pogląd, że popełnienie przestępstwa we współsprawstwie zawiera w sobie większy ładunek społecznej szkodliwości niż w przypadku jednosprawstwa, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w wymiarze kary. Stąd tak ważne są kryteria oceny i kwalifikacji zachowań poszczególnych uczestników zdarzenia, w tym przyjęta koncepcja rozgraniczenia form zjawiskowych, na której organy ścigania i sąd mogą oprzeć swoje twierdzenia. Omawiając problematykę przestępstw popełnionych w formie współdziałania, jak np. zgwałcenia zbiorowego zdefiniowanego w art. 197 § 3 pkt 1 k.k.², pojawiają się pytania, np. czy liczy się tylko to, co sprawca uczynił, czy decydujące o postaci sprawstwa jest tylko zrealizowanie znamion czasownikowych czynu, czy coś więcej. Odpowiednim przykładem do analizy i podjęcia próby udzielenia odpowiedzi w kontekście współsprawstwa i pomocnictwa wydaje się właśnie przestępstwo zgwałcenia z wykorzystaniem podstępem polegającego na podaniu ofierze tzw. pigułki gwałtu i w ten sposób wyłączeniu świadomości przy jednoczesnym pozbawieniu ofiary możliwości decydowania o swoim życiu płciowym.

Formy zjawiskowe popełnienia przestępstwa

Na ogół dokonanie przestępstwa rozumiane jest jako osobiste wypełnienie znamion typu czynu zabronionego przez sprawcę. W praktyce przecież przedstawianie zarzutów czy wniesienie aktu oskarżenia stanowią czynność procesową, w której uprawniony podmiot domaga się wydania orzeczenia wobec konkretnie wskazanej w piśmie procesowym osoby.

Sprawstwo uregulowane w art. 18 § 1 zd. 1 k.k. polega właśnie na realizacji znamion czynu zabronionego przez tylko jednego wykonawcę, którego działanie przyjmuje formę jednosprawstwa, inaczej personalne-

¹ D. Tokarczyk, *Podżeganie i pomocnictwo jako typy zjawiskowe przestępstwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2017, vol. LXXIX, z. 4, s. 95.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

go wykonania czynu zabronionego³. Popelnienie przestępstwa przez jednosprawcę, czyli tego, kto sam wykonuje czyn zabroniony, nie wyczerpuje pełnego kodeksowego katalogu postaci sprawstwa czynu zabronionego. Wyróżnia się bowiem w ramach form zjawiskowych, określanych inaczej jako techniczne sposoby popelnienia przestępstwa czy także współdziałanie przestępne: sprawstwo, współsprawstwo, sprawstwo kierownicze, sprawstwo przez polecenie oraz podżeganie i pomocnictwo. Podżeganie i pomocnictwo stanowią podmiotowe rozszerzenie odpowiedzialności, polegające na tym, że odpowiedzialnością karną objęty jest nie tylko bezpośredni sprawca czynu zabronionego, ale także osoba występująca w roli podżegacza czy pomocnika. Zdaniem J. Makarewicza: „udział w przestępstwie jest tak dawnym jak samo przestępstwo [...]. Czyn karygodny jest albo dziełem jednego człowieka, albo kilku względnie więcej ludzi. Zjawisko współdziałania dla osiągnięcia wspólnego celu jest ogólnym zjawiskiem życia społecznego, przedstawiającym dla prawa karnego szczególny interes, gdy taki wspólny cel sprzeciwia się interesowi większej organizacji społecznej”⁴.

Współsprawstwo „nie jest czystym iloczynem [...] sprawstw, ale czymś swoistym”⁵. Polski kodeks karny przyjmuje model (określany jako *quot delinquentes, tot delicta*) odpowiedzialności każdego ze współsprawców za odrębne przestępstwo, co w konsekwencji oznacza, że współsprawstwo stanowi wielość przestępstw. S. Śliwiński pisał: „Przy współsprawstwie kilku sprawców popełnia własne przestępstwa przez wspólny czyn”⁶. K. Buchała wskazywał natomiast: „Współsprawstwo polega na urzeczywistnieniu znamion czynu zabronionego przez kilka osób działających w porozumieniu. To porozumienie jest podstawą przypisania każdemu współsprawcy całości, chociażby on nie wykonał całości, lecz tylko część czynu. Bez tego porozumienia można by mówić jedynie o usiłowaniu”⁷. Takie ujęcie współsprawstwa umożliwiłoby dotarcie do tego, co stanowi materialną podstawę współsprawstwa przestępstwa, czyli wspólnie wykonywany zamach na dobro prawne.

Kodeksowe ujęcie przestępstwa współsprawstwa pozwala wyodrębnić jego dwa podstawowe elementy. Pierwszy – przedmiotowy (formalny, obiektywny) – polega na „wspólnym wykonaniu czynu zabronione-

³ T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2002, s. 182.

⁴ J. Makarewicz, *Prawo karne ogólne*, Kraków 1914, s. 148.

⁵ W. Wolter, K. Buchała, *Wykład prawa karnego na podstawie kodeksu karnego z 1969 r.*, Kraków 1979, s. 244–245.

⁶ S. Śliwiński, *Polskie prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 1946, s. 330–331.

⁷ K. Buchała, *Zarys prawa karnego materialnego i procesowego dla zawodowego Studium Administracyjnego*, Kraków 1971, s. 52–53.

go”, i drugi – podmiotowy, subiektywny – obejmuje swym zakresem „porozumienie”, które spaja zachowania się sprawców i przesądza o działaniu w sposób świadomy i umyślny. Dokonując takiego rozgraniczenia, należy podkreślić, iż opiera się ono na swoistym uproszczeniu. Tak jak „porozumienie” nie jest czysto subiektywnym elementem konstrukcji współsprawstwa, tak też „wspólne wykonanie” nie zawiera się tylko w przedmiotowym określeniu zachowania sprawcy. Wpływ na to, czy dane zachowanie zostanie uznane za sprawstwo, współsprawstwo, podżeganie czy pomocnictwo, ma ocena całości danego zachowania.

Kodeksowa regulacja pomocnictwa jest natomiast wynikiem dążenia do syntetycznego ujęcia strony przedmiotowej poprzez zwrócenie uwagi przede wszystkim na istotę pomocnictwa, jaką jest „ułatwienie”. Kodeks karny konkretyzuje działania sprawcze w formie pomocnictwa poprzez wyliczenie prawnie relewantnych sposobów „ułatwienia” popełnienia przestępstwa sprawcy bezpośrednio, określając pomoc fizyczną w postaci dwóch rodzajów czynności sprawczej: „dostarczenie narzędzia” lub „środka przewozu”, jako wzorcowych zachowań zawartych w ustawie karnej. W rzeczywistości pomocnictwo fizyczne może mieć dużo szerszy zakres, gdyż w grę wchodził będzie każdy sposób „dostarczenia”, np. sprzedaż czy darowizna. Identycznie przedstawia się sprawa „narzędzia”, którym może być każdy przedmiot ułatwiający dokonanie czynu zabronionego⁸, zaś „środkiem przewozu” wszystkie urządzenia służące do transportu i przemieszczania się osób czy rzeczy.

Przestępstwo zgwałcenia

Zgwałcenie jako czyn zabroniony dotyczący szczególnie intymnej sfery życia człowieka, w którą ingerencja odciska nieodwracalne piętno⁹, jest jednym z najcięższych przestępstw, niosącym za sobą poważne konsekwencje dla ofiary. W obszarze psychologicznym będzie to trauma, lęk, depresja czy nawet zespół stresu pourazowego, w obszarze fizycznym najczęściej zgwałcenie łączy się z obrażeniami ciała, chorobami przenoszonymi drogą płciową czy też niechcianą ciążą, natomiast w obszarze społecznym może to przyjąć postać utraty zaufania, problemów w relacjach, izolacji. J. Makarewicz wskazywał na takie aspekty występujące po stro-

⁸ A. Zoll [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Komentarz*, t. 1, Kraków 2000, s. 185.

⁹ E. Grycan, *Ocena zmiany art. 240 § 1 k.k. przez rozszerzenie zawartego w nim katalogu czynów zabronionych o art. 197 § 3 i 4 k.k.*, „Zeszyty Prawnicze”, 2018, t. 18, nr 2, s. 125.

nie ofiary przestępstwa zgwałcenia, jak „wstyd”, poczucie „utruty czei” czy „niechęć przed ujawnieniem czynu”¹⁰. Natomiast Z. Lew-Starowicz przemoc seksualną (np. gwałt małżeński) zalicza obok maltretowania fizycznego (np. bicie) i emocjonalnego (np. poniżanie, ośmieszanie) do form krzywdzenia kobiet¹¹.

Omawiając aspekty prawne związane z przestępstwem ataku na wolność seksualną, warto wspomnieć, że zakaz wymuszeń seksualnych wobec kobiet i dzieci funkcjonował już w prawie rzymskim. Prawna regulacja znajdowała w tym przypadku silną podbudowę w zakazie obyczajowym. Zgwałcenie rozpatrywane było jako tzw. *crimen vis*, czyli przestępstwo polegające na naruszeniu wolności przez zastosowanie przemocy, w którym aspekt seksualny odgrywał rolę drugoplanową. Przy czym należy zaznaczyć, że prawodawstwo rzymskie jako pierwsze w historii traktowało na równi zgwałcenie kobiety i mężczyzny¹².

Wolność seksualna jest wartością chronioną przez wszystkie współczesne systemy prawne. Obecnie nie budzi wątpliwości, że zgwałcenie jest przestępstwem godzącym przede wszystkim w wolność seksualną człowieka, w jego prawo do podejmowania swobodnie decyzji woli co do swojego życia w tej sferze. Zgwałcenie to poważne przestępstwo polegające na zmuszeniu innej osoby do odbycia stosunku płciowego lub innej czynności seksualnej bez jej zgody. W polskim prawie zgwałcenie obejmuje różne formy przymusu, przejawiające się w przemocy fizycznej, szantażu, podstępnie, groźbie, wykorzystaniu sytuacji, w której ofiara nie jest w stanie wyrazić zgody, np. z powodu odurzenia narkotykowego lub upojenia alkoholowego. Kluczowym elementem zgwałcenia jest brak świadomej i dobrowolnej zgody ofiary na szeroko rozumiane czynności seksualne oraz przymus.

Podstęp stanowi jedną z trzech okoliczności modalnych, wskazanych przez ustawodawcę jako zabronione sposoby doprowadzenia osoby do obcowania płciowego, które ustawodawca kryminalizuje pomimo istnienia zgody, bowiem oparta ona została na fałszywych przesłankach. Podstęp jako znamię przestępstwa zgwałcenia polega na wyrażeniu przez ofiarę zgody na czynność seksualną w wyniku uprzedniego wprowadzenia jej w błąd lub wykorzystanie błędu co do istotnych przesłanek, które mają wpływ na procesy motywacyjne przy jednoczesnym zachowaniu sprawności umysłowej i fizycznej (podstęp w znacze-

¹⁰ J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932, s. 244.

¹¹ Z. Lew-Starowicz, *Przemoc seksualna*, Warszawa 1998, s. 110.

¹² K. Waszyńska, *Seksualność człowieka w aspekcie historycznym* [w:] *Przemiany seksualności w społeczeństwie współczesnym. Teoria i rzeczywistość*, red. Z. Lew-Starowicz, K. Waszyńska, Poznań 2014, s. 72.

niu wąskim)¹³. W piśmiennictwie wyróżnione zostało ujęcie podstępów w znaczeniu szerokim, które obejmuje podstęp w znaczeniu wąskim z rozszerzeniem na sytuacje, w których sprawca dla zrealizowania celu przestępczego wyłącza u ofiary możliwość podejmowania decyzji (np. użycie tzw. tabletki gwałtu)¹⁴. Podstępem w znaczeniu szerokim określane jest zachowanie sprawcy, które poprzez wprowadzenie ofiary w błąd lub wykorzystanie błędu powoduje stan, w którym ofiara nie jest w stanie podjąć lub wyrazić decyzji woli z uwagi na wyłączenie jej ośrodka decyzyjnego lub ruchowego¹⁵. Pomimo przyjęcia w piśmiennictwie i orzecznictwie rozumienia podstępu w ujęciu szerokim, przedstawiciele nauki prawa karnego stoją na stanowisku, że w przypadku wprowadzenia w błąd co do motywu decyzji o podjęciu obcowania płciowego autonomia seksualna jednostki nie jest wyłączona i nie można przyjąć w takim przypadku działania pod wpływem błędu, inaczej niż w przypadku podstępnego odurzenia¹⁶.

Pigułka gwałtu

„Pigułka gwałtu” to umowna nazwa grupy substancji chemicznych o działaniu obezwładniającym, to pojęcie-parasol, którym określane są substancje psychoaktywne wykorzystywane do odurzania innych, bardzo często w celu ułatwienia wykorzystania seksualnego¹⁷. Substancje tego typu określane są w literaturze anglojęzycznej np. jako *date rape drugs*, czyli randkowy narkotyk gwałtu, *predatory drugs*, czyli związki chemiczne wykorzystywane w celu tzw. upolowania nieświadomej zagrozenia ofiary, jak również *club drugs*, *party drugs*, oznaczające narkotyki klubowe, dyskotekowe. W rodzimej literaturze, a szczególnie w prasie, środki te nazywane są „pigułką gwałtu” lub „tabletką gwałtu” i oznaczają każdą substancję psychoaktywną, która wyłącza wolną wolę ofiary przestępstwa zgwałcenia i tym samym możliwość skutecznej obrony.

¹³ M. Filar, *Przestępstwo zgwałcenia w polskim prawie karnym*, Warszawa–Poznań 1974, s. 105.

¹⁴ M. Grudecki, *Podstęp jako znamię przestępstwa zgwałcenia a uboczne motywy podjęcia decyzji o obcowaniu płciowym*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2022, nr 55, s. 74.

¹⁵ D. Jagiełło, *Znamiona przestępstw seksualnych w Kodeksie karnym a problemy dowodowe z nim związane [w:] Przestępstwa seksualne. Ujęcie psychologiczne prawne i kryminalistyczne*, red. P. Herbowski [i in.], Warszawa 2016, s. 166.

¹⁶ M. Grudecki, *op.cit.*, s. 75.

¹⁷ Tzw. *Pigułka gwałtu — co musisz o niej wiedzieć*, Sexed, <https://sexed.pl> (14.07.2024).

Związki chemiczne należące do grupy „tabletek gwałtu” występują w formie płynu, proszku czy także tabletki o prawie niewyczuwalnym smaku, nie mają zapachu, są z reguły bezbarwne, dobrze rozpuszczalne w płynie, mogą być podawane w napojach i drinkach bez wiedzy osób, na których szkodę sprawca planuje dokonanie przestępstwa. Związki chemiczne zwarte w „pigułce gwałtu” wykazują bardzo szybką aktywność biologiczną na organizm, powodując utratę świadomości, niepamięć, efekt nasenny oraz opóźnienie reakcji somatycznych, a w przypadku przedawkowania nawet kilkunastogodzinną śpiączkę. „Pigułka gwałtu” sprawia, że oprawca jest w stanie podporządkować sobie ofiarę bez konieczności używania siły. Osoba, której podano „pigułkę gwałtu”, staje się bezradna, oszołomiona i senna, bez szans na podjęcie obrony¹⁸. Substancje te często powodują amnezję utrudniającą identyfikację sprawcy bądź sprawców przestępstwa, co więcej, substancja znika z krwi już po ośmiu godzinach, a po dwunastu godzinach brak jest również możliwości wykrycia jej w moczu¹⁹. Ofiara pamięta, że piła drinka, wodę lub sok, ale nie odnotowuje kolejnych wydarzeń, ponieważ czuła się bardzo pijana, nawet pomimo braku spożycia alkoholu, obudziła się z uczuciem nasilonego złego samopoczucia, a w przypadku zgwałcenia, ma odczucie odbycia stosunku, którego jednak nie pamięta. W zeznaniach ofiar wybrzmiewa podejrzenie podania „pigułki gwałtu” do napoju przez barmana lub personel klubu, bez pośrednictwa innej osoby, w tym podejrzanej o zgwałcenie.

Na liście środków wykorzystywanych przez sprawców przestępstw seksualnych znajduje się duża ilość substancji chemicznych. Najbardziej rozpowszechnionym środkiem psychoaktywnym wykorzystywanym jako „pigulka gwałtu” jest kwas γ -hydroksymasłowego (GHB) oraz używany jako prekursor do jego produkcji γ -butyrolakton (GBL), jak również pochodne benzodiazepiny, np. flunitrazepam, ketamina (zaliczana do dysocjantów psychodelicznych) lub klonidyna. Nie można nie wskazać także na rohypnol (flunitrazepam), silną benzodiazepinę (klasa środków uspokajających) znaną również jako meksykańskie valium lub pigułka zapomnienia²⁰.

Wymienione substancje to tylko niektóre z szerokiej gamy środków stosowanych konkretnie w celu doprowadzenia osoby do stanu, w któ-

¹⁸ K. Futoma, A. Karsznia, O. Loska, *Pigułka gwałtu – ile mamy czasu na potwierdzenie jej użycia*, Biblioteka Cyfrowa, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl>, s. 170 (14.07.2024).

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ P. Polak, A.M. Sitkowska, I. Sołtyszewski, *Środki psychoaktywne w przestępstwach seksualnych*, „Prokuratura i Prawo”, 2009, nr 9, s. 69.

rym nie jest zdolna pokierować swoim postępowaniem, ułatwiając sprawcy dokonanie zgwałcenia lub innego przestępstwa. Literatura wskazuje na liczbę nawet 70 substancji, które obecnie są lub mogą być wykorzystywane jako pigułka gwałtu²¹.

Współsprawstwo a pomocnictwo

Zastosowanie podstępny przez inną osobę, np. barmana, poprzez podanie ofierze „pigułki gwałtu”, a następnie doprowadzenie przez sprawcę do obcowania płciowego lub poddania się innej czynności seksualnej, tworzy konstrukcję, która w kontekście kwalifikacji prawnej zachowania poszczególnych osób biorących udział w realizacji przestępstwa zgwałcenia rodzi po stronie organów ścigania kontrowersje i trudności w ocenie zachowań poszczególnych uczestników zdarzenia.

Elementem mającym zasadnicze znaczenie w konstrukcji współsprawstwa jest strona przedmiotowa. Ustawodawca podkreśla wagę znaczenia „wspólnego wykonania czynu zabronionego”, ujmując w sposób formalno-objektywny ten element współsprawstwa i jednocześnie przesądzając o wykluczeniu danej formy popełnienia przestępstwa w sytuacji, gdy brak jest w zachowaniu się sprawców elementu współdziałania w popełnieniu czynu zabronionego.

Wspólnie z inną osobą wykonany zamach, o którym mowa powyżej, nie musi wcale charakteryzować się jednolitą formą poszczególnych zachowań sprawców. Wymagane jest jednak, aby każdy z nich podjął działanie, które w połączeniu z działaniem pozostałych współsprawców doprowadzi do dokonania przestępstwa i będzie dla niego niezbędne²². Zdaniem SN „do przyjęcia współsprawstwa nie jest konieczne, aby każda z osób działających w porozumieniu realizowała niejako własnoręcznie znamię czynu zabronionego, zwane w teorii prawa czynnością czasownikową, lecz wystarcza, że osoba taka, dążąc do realizacji zaplanowanego wspólnie czynu, działa w ramach uzgodnionego podziału ról, ułatwiając co najmniej bezpośrednio sprawcy wykonanie wspólnie zamierzonego celu”²³.

Działanie współsprawcy polegać może zatem na realizacji znamion przestępstwa w części, w sytuacji, kiedy pozostałą część realizuje inny

²¹ A. Nowak, *Zgwałcenie przy użyciu narkotyków*, s. 195, Open, <https://open.icm.edu.pl> (14.07.2024).

²² G. Rejman [w:] *Kodeks karny część ogólna. Komentarz*, red. E. Bieńkowska [i in.], Warszawa 1999, s. 593.

²³ Wyrok SN z dn. 19.06.1978 r., sygn. I KR 120/78, OSNKW 1978, nr 10, poz. 110.

współsprawca. Dodatkowo „wspólne wykonanie czynu zabronionego” będzie miało miejsce wtedy, gdy rzeczywiście każdy ze współdziałających współuczestniczy w wykonaniu czynności czasownikowych, stanowiących znamiona typu czynu zabronionego. To rzeczywiste współwykonanie musi polegać na realizacji znamion, a nie tylko na ułatwieniu ich realizacji przez inną osobę. Powyższe sankcjonuje SN, stwierdzając, że „dla przyjęcia współsprawstwa nie jest konieczne aby każda osoba, działająca w porozumieniu realizowała osobiście znamiona czynu zabronionego, gdyż wystarczy, że osoba taka działa w ramach uzgodnionego podziału ról, umożliwiając innemu sprawcy wykonanie czynu”. Ponadto SN stwierdza, że „z działaniem wspólnym mamy do czynienia nie tylko wtedy, gdy każdy ze współsprawców realizuje część znamion czynu zabronionego, ale także wtedy, gdy współdziałający nie realizuje żadnego znamienia czasownikowego uzgodnionego czynu zabronionego, ale wykonywane przez niego czynności stanowią istotny wkład we wspólne przedsięwzięcie”²⁴.

W przeciwieństwie do jednosprawstwa, którego strona podmiotowa obejmuje zagadnienie winy, celu itp., przy współsprawstwie występuje po stronie podmiotowej dodatkowo element porozumienia, co stanowi w pewnym sensie uproszczenie. Element ten nie ma bowiem charakteru *srticte* podmiotowego. Jest to pewien proces obejmujący swoim zawieraniem porozumienia, jego treść, a także czynnik wpływający na świadomość współsprawców o działaniu na podstawie porozumienia. Element porozumienia, spajając poszczególne zachowania się sprawców, przesądza o działaniu w sposób świadomy i umyślny oraz pozwala przypisać każdemu z nich również tę akcję sprawczą, którą przedsięwzięła inna osoba współdziałająca w popełnieniu przestępstwa. Pomiędzy sprawcami nawiązuje się bowiem wzajemna subiektywna więź, która sprowadza się do tego, że każdy z nich musi mieć wolę oraz świadomość faktu, iż umawia się z inną osobą, co do wspólnego przedsięwzięcia czynności.

Celem pełnego scharakteryzowania konstrukcji czynu, w którym po stronie naruszających reguły prawa karnego występuje więcej niż jedna osoba, konieczne jest nadto rozważenie zachowania uczestników zdarzenia przez pryzmat pomocnictwa. Strona podmiotowa pomocnictwa charakteryzuje się zamiarem, aby inna osoba popełniła czyn zabroniony²⁵, i składa się z dwóch elementów, po pierwsze, ten, kto udziela pomocy, musi mieć świadomość faktu podejmowania czynności, które stanowią

²⁴ Uzasadnienie postanowienia SN z dn. 1.03.2005 r., III KK 208/04, OSNKW 2005 r., nr 7–8, poz. 63, s. 33–34.

²⁵ Wyrok SN z dn. 28. 10. 1971 r., III KR 257/ 76, OSNPG 1977, nr 11, poz. 95.

ułatwienie innej osobie popełnienia czynu zabronionego, jak również świadomość, że czyni to w odniesieniu do konkretnego naruszenia prawa. Pomocnik musi obejmować swoją świadomością zarówno znamiona czynu zabronionego, którego popełnienie ma zamiar ułatwić, jak również uświadamiać sobie znaczenie swojego zachowania, w szczególności w kwestii, w jakiej stanowi ono ułatwienie popełnienia przestępstwa przez inną osobę²⁶.

Rozgraniczenie pomiędzy współsprawstwem a pomocnictwem to jeden z trudniejszych problemów, z jakim musi sobie poradzić doktryna i orzecznictwo. Kwestią łatwiejszą wydaje się odgraniczenie współsprawstwa od podżegania, co ma związek z tym, że rola podżegacza ogranicza się tylko do wzbudzenia u sprawcy zamiaru popełnienia przestępstwa. Pomocnictwo zaś wiąże się już z działaniem ze strony osoby, która udziela pomocy sprawcy bezpośrednio. W związku z tym granica oddzielająca czynności sprawcze od czynności mieszczących się w ramach pomocy jest bardzo cienka. To, że ważne jest ustalenie, czy w konkretnej sytuacji mamy do czynienia z pomocnictwem, czy też ze współsprawstwem, nie budzi wątpliwości. Kwestią bowiem oczywistą jest, że kwalifikacja prawna czynu powinna w sposób prawidłowy i niebudzący kontrowersji wskazywać, w jakiej formie zjawiskowej czyn został popełniony. W wielu przypadkach ustalenie tego, czy czyn osoby wypełnia znamiona pomocnictwa czy współsprawstwa, jest bardzo ważne, z różnych powodów. Jak chociażby dlatego, że zagrożenie karą, pomimo że jest identyczne w stosunku do sprawstwa i pomocnictwa, to jednak w niektórych przypadkach kodeks karny uprzywilejowuje pomocnictwo w zakresie sądowego wymiaru kary²⁷, chociażby z uwagi na fakt mniejszego stopnia społecznej szkodliwości pomocnictwa w odniesieniu do współsprawstwa. Dopuszczenie się zgwałcenia we współsprawstwie z inną osobą stanowi znamię typu kwalifikowanego, natomiast w konfiguracji pomocnik i sprawca bezpośredni zgwałcenia kwalifikacja prawna dotyczyć będzie typu podstawowego. Jednak przede wszystkim rozróżnienie postaci zjawiskowych nie pozostaje bez znaczenia dla procedury karnej. Błędne zakwalifikowanie czynu jako współsprawstwa, gdy oskarżony był pomocnikiem, i odwrotnie, skutkuje obrazą przepisów prawa materialnego i pociąga za sobą uchylenie lub zmianę orzeczenia²⁸.

²⁶ P. Kardas, *Teoretyczne podstawy odpowiedzialności karnej za przestępne współdziałanie*, Kraków 2001, s. 608.

²⁷ Zob. A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, Gdańsk 2002/2003, s. 243.

²⁸ A. Wąsek, *Współsprawstwo w polskim prawie karnym*, Warszawa 1977, s. 88–89.

Zakończenie

Problematyka rozgraniczenia współsprawstwa od innych postaci zjawiskowych jest przedmiotem dyskusji zarówno wśród praktyków, jak również teoretyków prawa karnego od ponad 70 lat. Sporna jest kwestia wyboru koncepcji współsprawstwa, na której oprzeć można jego kodeksową definicję. Dodatkowo, którą z konstrukcji zastosować przy rozgraniczaniu postaci zjawiskowych współsprawstwa i pomocnictwa? Problem, jaki powstaje na gruncie tych dwóch ząbających się ze sobą postaci zjawiskowych, nie dotyczy tylko polskiego prawa karnego. Przykładem przestępstwa, które każdorazowo wzbudza dyskusje w obszarze właściwej kwalifikacji zachowania poszczególnych uczestników, jest zgwałcenie, wówczas gdy przyjmuje postać czynu, w którym po stronie sprawczej uczestniczyło co najmniej 2 osoby. Obecnie, wobec tak dużej popularności „pigulek gwałtu”, pojawia się cichy uczestnik przestępstwa, który pomimo, że fizycznie nie kontaktuje się z ofiarą, to stosując podstęp poprzez doprowadzenie do odurzenia, czyni możliwym akt seksualny i pozbawia ofiarę możliwości niewyrażenia zgody w postaci sprzeciwu. Czy nie jest tak, że dodając „pigułkę gwałtu” do drinka barman nie uświadamia sobie zagrożenia karą za zgwałcenie? W organach ścigania panuje przekonanie, że trudno jest udowodnić porozumienie, stąd zarzut współsprawstwa jest trudny do obrony w toku przewodu sądowego. A może właśnie wobec takiej polityki prawno-karnej osoby te czują się bezkarne? Analiza koncepcji rozgraniczenia współsprawstwa i pomocnictwa wskazuje, że możliwy jest zarzut współsprawstwa zgwałcenia dla tego, kto stosuje podstęp, doprowadzając osobę do spożycia „pigułki gwałtu” i czyniąc ją następnie ofiarą zgwałcenia.

Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawach o przestępstwo zgwałcenia wskazują, że użyczenie lokalu, stanie na czatach lub inne działanie ułatwiające popełnienie przestępstwa, lecz niepolegające na użyciu przemocy, groźby bezprawnej lub podstępu stanowi pomocnictwo²⁹. Przyjęcie takiego rozwiązania wskazuje na odwołanie się SN do teorii formalno-obiektywnej. Oceniany jest w tej sytuacji stosunek zachowania się osób współdziałających do czynności czasownikowej zarzucanego czynu określonej w tym konkretnym przypadku w art. 197 § 3. Jeśli w takiej ocenie sądu czynność współdziałającego wypełniała znamiona czynności zmierzającej bezpośrednio do przestępstwa określonego w przepisie karnym, to zachowanie takie będzie wypełniało znamiona współsprawstwa. Natomiast jeśli zachowanie współ-

²⁹ Uchwała połączonych Izb Karnej i Wojskowej SN z dn. 21.12.1972 r., VI KZP, 64/72, OSNKW 2–3/1973, poz. 18, s. 8.

działającego będzie miało dla dokonania czynności sprawczej tylko znaczenie pośrednie, to w takiej sytuacji będzie można mówić o pomocnictwie. Istotą zgwałcenia wspólnie z inną osobą nie jest odbycie stosunku płciowego z pokrzywdzoną przez każdego biorącego udział w zdarzeniu, ale wystarczy, by chociaż jeden z nich zaspokoił popęd płciowy w zetknięciu z ciałem innej osoby, a pozostali, stosując jedną z form zachowania przewidzianego w art. 197 § 1 k.k., doprowadzili tę osobę do obcowania płciowego³⁰. Dla przyjęcia współsprawstwa nie jest bowiem konieczne, aby wszyscy uczestnicy zdarzenia odbyli stosunki płciowe z pokrzywdzoną. Wystarczy, aby dokonał tego jeden ze współdziałających, a pozostali wzięli udział w doprowadzeniu pokrzywdzonej do poddania się czynowi nierządnemu w ten sposób, że użyłoby wobec niej groźby, przemocy lub podstęp³¹.

Bibliografia

- Bojarski T., *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2002.
- Buchała K., *Zarys prawa karnego materialnego i procesowego dla zawodowego Studium Administracyjnego*, Kraków 1971.
- Filar M., *Przestępstwo zgwałcenia w polskim prawie karnym*, Warszawa–Poznań 1974.
- Futoma K., Karsznia A., Loska O., *Pigułka gwałtu – ile mamy czasu na potwierdzenie jej użycia*, Biblioteka Cyfrowa, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl> (14.07.2024).
- Grudecki M., *Podstęp jako znamię przestępstwa zgwałcenia a uboczne motywy podjęcia decyzji o obcowaniu płciowym*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2022, nr 55.
- Grycan E., *Ocena zmiany art. 240 § 1 k.k. przez rozszerzenie zawartego w nim katalogu czynów zabronionych o art. 197 § 3 i 4 k.k.*, „Zeszyty Prawnicze”, 2018, t. 18, nr 2.
- Jagiello D., *Znamiona przestępstw seksualnych w Kodeksie karnym a problemy dowodowe z nim związane [w:] Przestępstwa seksualne. Ujęcie psychologiczne prawne i kryminalistyczne*, red. P. Herbowski [i in.], Warszawa 2016.
- Kardas P., *Teoretyczne podstawy odpowiedzialności karnej za przestępne współdziałanie*, Kraków 2001.
- Lew-Starowicz Z., *Przemoc seksualna*, Warszawa 1998.
- Makarewicz J., *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932.
- Makarewicz J., *Prawo karne ogólne*, Kraków 1914.
- Nowak A., *Zgwałcenie przy użyciu narkotyków*, s. 195, Open, <https://open.icm.edu.pl> (14.07.2024).
- Polak P., Sitkowska A.M., Sołtyszewski I., *Środki psychoaktywne w przestępstwach seksualnych*, „Prokuratura i Prawo”, 2009, nr 9.
- Rejman G., [w:] *Kodeks karny część ogólna. Komentarz*, red. E. Bieńkowska [i in.], Warszawa 1999.
- Śliwiński S., *Polskie prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 1946.

³⁰ Wyrok z dn. 13.07.2000 r., sygn. akt WA 19/00, LEX nr 550495.

³¹ Wyrok SN z dn. 5.02.2013 r., II KK 139/12, Sąd Najwyższy, <https://www.sn.pl> (15.07.2024).

- Tokarczyk D., *Podżeganie i pomocnictwo jako typy zjawiskowe przestępstwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2017, vol. LXXIX, z. 4.
- Uchwała połączonych Izb Karnej i Wojskowej SN z dn. 21.12.1972 r., VI KZP, 64/72, OSNKW 2–3/1973, poz. 18.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553 z późn. zm.).
- Uzasadnienie postanowienia SN z dn. 1.03.2005 r., III KK 208/04, OSNKW 2005 r., nr 7–8, poz. 63.
- Waszyńska K., *Seksualność człowieka w aspekcie historycznym* [w:] *Przemiany seksualności w społeczeństwie współczesnym. Teoria i rzeczywistość*, red. Z. Lew-Starowicz, K. Waszyńska, Poznań 2014.
- Wąsek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Gdańsk 2002/2003.
- Wąsek A., *Współsprawstwo w polskim prawie karnym*, Warszawa 1977.
- Wolter W., Buchała K., *Wykład prawa karnego na podstawie kodeksu karnego z 1969 r.*, Kraków 1979.
- Wyrok SN z dn. 28.10.1971 r., III KR 257/ 76, OSNPG 1977, nr 11, poz. 95.
- Wyrok SN z dn. 19.06.1978 r., sygn. I KR 120/78, OSNKW 1978, nr 10, poz. 110.
- Wyrok SN z dn. 5.02.2013 r., II KK 139/12, Sąd Najwyższy, <https://www.sn.pl> (15.07.2024).
- Wyrok z dn. 13.07.2000 r., sygn. akt WA 19/00, LEX nr 550495.
- Zoll A. [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Komentarz*, t. 1, Kraków 2000.

Giving a "rape pill" – only an assistant or an accomplice in rape – legal and criminal aspects

Abstract

The information and educational campaign under the slogan "WATCH YOUR DRINK", initiated in 2007 by the National Office for the Prevention of Drug Addiction, was addressed mainly to young people attending discos, pubs and other entertainment venues, who may become potential victims of activities criminal offenses involving adding psychotropic substances to drinks that cause loss of consciousness. The popularity of the so-called "rape pills", an increase in the number of sexual crimes in which victims were tricked into having sexual intercourse and the perpetrators' modus operandi of adding "rape pills" to the drink, pose a challenge to the justice system in determining responsibility for the crime of rape specified in Art. 197 Penal Code based on the role of individual participants in the crime, and thus adopting a specific construction of perpetration and indicating co-perpetration or aiding and abetting perpetration.

Keywords: complicity, aiding, rape, „rape pill”, deceit

Agnieszka Łukasik-Turecka*

BOTY W SŁUŻBIE DEZINFORMACJI¹

Streszczenie

Celem artykułu jest przybliżenie istoty i działania botów oraz ukazanie ich roli w tworzeniu i rozprzestrzenianiu przekazów dezinformacyjnych w mediach społecznościowych, w szczególności w serwisach społecznościowych, takich jak X (dawniej Twitter) czy Facebook. Realizację tego celu zaplanowano poprzez scharakteryzowanie istoty botów oraz ukazanie ich miejsca, obok trolli, cyborgów oraz zwykłych użytkowników, którzy udostępniają fałszywe informacje, w procesie tworzenia i rozprzestrzeniania przekazów dezinformacyjnych.

Słowa kluczowe: boty, dezinformacja, propaganda, media społecznościowe, trolle

Wstęp

Dezinformację, mimo trudności z jednoznacznym jej zdefiniowaniem ze względu na wielość bliskoznacznych terminów i różne perspektywy badawcze autorów, definiuję jako jeden z rodzajów zaburzonych informacji, obok informacji błędnych i złośliwych. Tym, co charakteryzuje dezinformację i pozwala odróżnić ją od pozostałych dwóch rodzajów, jest obecność elementów fałszywych w przekazie i świadomość oraz celowość rozpowszechniania nieprawdziwych informacji². Zainteresowanie dezinformacją, mimo że zjawisko nie jest nowe, wzrosło wraz z pandemią COVID-19³, a następnie z aneksją

* Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; e-mail: agnieszka.lukasik-turecka@kul.pl, ORCID: 0000-0003-3657-9862.

¹ Niniejszy artykuł jest efektem stażu w Instytucie Nauk o Komunikacji Społecznej i Mediach UMCS, zrealizowanego w okresie od 26 lutego do 31 maja 2024 roku.

² C. Wardle, H. Derakhshan, *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, Council of Europe, <https://rm.coe.int> (28.10.2024).

³ Zob. M. Himelein-Wachowiak [i in.], *Bots and Misinformation Spread on Social Media: Implications for COVID-19*, „Journal of Medical Internet Research”, 2021, vol. 23, no. 5, doi: 10.2196/26933; A. Demczuk, *SARS-CoV-2 i COVID-19. Plotki, dezinformacja*

Krymu przez Federację Rosyjską oraz pełnoskalową agresją Rosji na Ukrainę. To głównie przez pryzmat rosyjskiej dezinformacji analizowane jest obecnie to zjawisko⁴.

Podstawą skutecznego działania rosyjskiej dezinformacji jest uruchomienie jej na co najmniej kilku poziomach jednocześnie. Na ekosystem rosyjskiej dezinformacji i propagandy składa się pięć filarów. Pierwszy filar stanowią oficjalne rządowe komunikaty, wydawane zarówno przez głowę państwa, jak i przedstawiciele instytucji państwowych za pośrednictwem różnych kanałów. Ich celem jest kreowanie oficjalnej linii propagandowej w zależności od potrzeb i wydawanie na ich podstawie wiążących decyzji. Drugim filarem są informacje finansowane przez ośrodki państwowe. To komunikaty wydawane przez agencje prasowe i media podporządkowane władzy, z zachowaniem jednak pozorów wolności prasy. Agencje te i media powielają przekaz i przedstawiają go szerszej opinii publicznej w Rosji i na świecie. Trzeci filar stanowią zastępcze źródła, służące rozpowszechnianiu dezinformacji na szerszą skalę z wykorzystaniem osób z pozoru niezależnych, np. blogerów i informatorów. Dzięki temu poszczególne informacje mogą zyskiwać większą wiarygodność w różnych zakątkach świata. Czwarty filar, określany jako zbrojenie mediów społecznościowych, jest skupiony na masowości przekazu, na „właczaniu” treści do świadomości odbior-

macje i narracje spiskowe w polskim dyskursie publicznym, Lublin 2021; G. Rzeczkowski, P. Witkowski, R. Zarzycki, *Analiza narracji prawicowo-populistycznych ruchów antyestablishmentowych w mediach społecznościowych w odniesieniu do szczepień i wojny w Ukrainie* [w:] *Dezinformacja w czasach kryzysu*, red. K. Stasiuk-Krajewska, M. Wenzel, Toruń 2024, s. 141–164.

⁴ Zob. D. Geissler [i in.], *Russian propaganda on social media during the 2022 invasion of Ukraine*, „EPJ Data Science”, 2023, vol. 12, s. 35, <https://doi.org/10.1140/epjds/s13688-023-00414-5>; N.J. Góraleczko, *Rosyjska dezinformacja zagrożeniem dla polskiej przestrzeni informacyjnej. Studium przypadku: wojna w Ukrainie w 2022 roku*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, 2022, nr 31, s. 47–65; A. Legucka, F. Bryjka, *Rozmowa z Martyną Bildziukiewicz – szefową unijnego zespołu ds. walki z rosyjską dezinformacją (EU East StratCom Task Force)*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2022, t. 75, nr 2, s. 9–18; A. Łukasik-Turecka, *Disinformation in the Polish media space in the first year of Russia's full-scale aggression against Ukraine*, „Przegląd Strategiczny”, 2023, nr 16, s. 251–260, DOI: 10.14746/ps.2023.1.18; A. Łukasik-Turecka, M. Malužinas, *Digital Disinformation During the 2020 Parliamentary Elections in Lithuania* [w:] *Digital Communication and Populism in Times of Covid-19. Cases, Strategies, Example*, red. M. Musiał-Karg, O.G. Luengo, Cham 2023, s. 75–89; M. Musiał-Karg, A. Łukasik-Turecka, *Disinformation in the media space during the war in Ukraine. How did Kremlin's fake news blame Ukraine, the USA and NATO for the invasion* [w:] *The War in Ukraine. (Dis)information – Perception – Attitudes*, red. M. Musiał-Karg, N. Lubik-Reczek, Berlin 2023, s. 13–38.

ców i przekonywaniu jak największej liczby użytkowników mediów do narracji rosyjskiej. Ostatni, piąty filar to dezinformacja wykorzystująca cyberprzestrzeń. To m.in. przejmowanie i podszywanie się pod określone źródła w celu fabrykowania źródeł, które później można wykorzystać jako uzasadnienie działań podejmowanych przez rosyjskie ośrodki decyzyjne⁵.

W rozpowszechnianiu fałszywych informacji w nowych mediach, głównie mediach społecznościowych, dużą rolę obok trolli i ich pacynek, cyborgów, ale także obok zwykłych użytkowników mediów, którzy udostępniają fałszywe informacje, pełnią boty. Jaka jest istota botów, na czym polega ich działanie oraz jaką rolę pełnią w tworzeniu i rozprzestrzenianiu przekazów dezinformacyjnych w mediach społecznościowych, w szczególności w serwisach społecznościowych, takich jak X (dawniej Twitter) czy Facebook? Jaki jest ich wkład we wzmacnianie zjawiska dezinformacji? Odpowiedzi na te pytania ma dostarczyć poniższy tekst przygotowany w dobie wyzwań walki z *fake newsami* i dezinformacją, którą to walkę podejmują zarówno sektor mediów społecznościowych, jak i decydenci.

Istota botów

Boty (ang. *Bots*), skrót od „robotów programowych” (ang. *software robots*) są terminem zbiorczym, obejmującym wiele różnych rodzajów częściowo lub w pełni zautomatyzowanych, bądź też z udziałem człowieka, programów lub skryptów online⁶. Zadaniem botów jest wykonanie pracy, która wcześniej należała do człowieka. Zastępując go, boty wykonują tę samą pracę zazwyczaj szybciej, sprawniej i bez błędów, czyli bardziej efektywnie⁷. Boty jako zautomatyzowane konta pierwotnie wykonywały głównie proste, powtarzalne zadania o charakterze technicznym i porządkowym. Jako przykład takiego wykorzystywania botów Adrian Grycuk wskazuje Wikipedię, w przypadku której tworzone i kontrolowane przez doświadczonych użytkowników boty m.in. dodają sza-

⁵ *GEC Special Report: Pillars of Russia's Disinformation and Propaganda Ecosystem*, US Department of State, <https://www.state.gov> (30.10.2024).

⁶ M. Himelein-Wachowiak [i in.], *op.cit.*; S.C. Woolley, *Bots and Computational Propaganda: Automation for Communication and Control* [w:] *Social Media and Democracy. The State of the Field, Prospects for Reform*, red. N. Persily, J.A. Tucker, Cambridge 2020, s. 91.

⁷ Ł. Lipiński, M. Bernardelli, *Detekcja wyludzeń klików przez boty internetowe*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych”, 2019, nr 55, s. 41.

blony, poprawiają linki, zmieniają nazwy kategorii i wprowadzają w hasłach zmiany typograficzne⁸. Dzięki zwiększającemu się wykorzystywaniu w informatyce sztucznej inteligencji, uczenia maszynowego oraz metod przetwarzania języka naturalnego, boty stają się coraz bardziej zaawansowane. Z czasem zaczęły być także powszechnie wykorzystywane w mediach społecznościowych. Te, które wykorzystując tworzone w tych mediach konta, naśladują zachowania użytkowników, są nazywane botami społecznościowymi. Zatem boty społecznościowe to konta w sieciach społecznościowych, całkowicie kontrolowane przez program komputerowy w celu naśladowania ludzkiego zachowania w sieci. Mogą one być tworzone w ogromnych ilościach i wykorzystywane do udostępniania informacji, wpływania na opinię publiczną, wzmacniania treści bądź też zagłuszania sprzeciwu politycznego⁹.

Uwzględniając kryterium celu i sposobu wykorzystywania, boty umownie dzielone są na „dobre” i „złe”. „Dobre” boty wykonują czynności pożyteczne, typowe dla botów, do których można zaliczyć publikacje przypomnień lub aktualizacje na stronach. „Złe” boty nie realizują żadnych pożytecznych działań bądź też wykonują takie, które są uznawane wręcz za szkodliwe. Jako przykład „złych” botów często wskazuje się boty polityczne¹⁰.

Operatorzy botów starają się upodobnić zautomatyzowane konta do kont zwykłych użytkowników. Do zachowań botów społecznościowych, które na platformach podszywają się pod prawdziwych, ludzkich użytkowników, zalicza się: nadmierne publikowanie treści, wczesne i częste udostępnianie pojawiających się wiadomości oraz wspomnianie wpływowych użytkowników w tweetach, które linkują do treści o niskiej wiarygodności, licząc na to, że rozpowszechnią one daną treść wśród obserwujących ich innych użytkowników mediów¹¹.

Na fakt, że konto zostało zautomatyzowane, może wskazywać wiele cech, najczęściej m.in. to, że: utworzono je stosunkowo niedawno, charakteryzuje się nienaturalnie dużą i nieregularną aktywnością, przejawiającą się w nietypowych porach, cechuje je merytorycznie niespójny lub niepasujący do opisu użytkownika wkład, znacznie częściej zapożyczony niż oryginalny, charakteryzuje go niekompletność lub niespójność da-

⁸ A. Grycuk, *Fake newsy, trolle, boty i cyborgi w mediach społecznościowych*, „Analizy BAS”, 2021, nr 1, s. 4.

⁹ S. Alhazbi, *Behavior-based machine learning approaches to identify state-sponsored trolls on twitter*, „IEEE Access”, 2020, vol. 8, s. 195132–195141.

¹⁰ A. Grycuk, *op.cit.*, s. 5.

¹¹ C. Shao [i in.], *The spread of low-credibility content by social bots*, „Nature Communications”, 2018, vol. 9, s. 4787, <https://doi.org/10.1038/s41467-018-06930-7>.

nych osobowych uwidocznionych na profilu bądź stronie użytkownika, a także brakuje wpisów dotyczących życia prywatnego, jak zainteresowania, rodzina czy hobby¹². Wśród różnic między materiałem zamieszczanym przez boty a treściami dostarczanymi przez ludzi podkreśla się jeszcze to, że ludzie wyrażają silniejsze pozytywne nastroje niż boty; ponadto ludzie częściej są zmienni w swoich nastrojach¹³.

Wraz z rozwojem technologii zmieniają się niektóre cechy charakterystyczne dla botów. Jeszcze do niedawna brak oryginalnego wkładu był typowy dla botów; podnosiło się, że wkład większości botów to głównie polubienia, krótkie komentarze z hasztagami i udostępnienia. Podkreślano, że boty mogą mieć trudności z utworzeniem przekonującego lub interesującego tekstu. Jednak coraz częściej podważa się te opinie¹⁴. Nadal boty tworzą mniej oryginalnych tweetów niż ludzie, ale retweetują znacznie częściej niż ludzie i robią krótsze przerwy między udostępnianymi tweetami¹⁵. Przez pryzmat wyżej wymienionych cech tworzone są też definicje botów, jak ta autorstwa Samuela Wolley'a, który duże prawdopodobieństwo bycia botem politycznym, a nie człowiekiem przypisuje anonimowym kontom, które są nieludzko aktywne i które obsesyjnie wzmacniają jeden punkt widzenia¹⁶.

Miejsce i rola botów w tworzeniu i rozprzestrzenianiu przekazów dezinformacyjnych

O ile w przypadku tworzenia nowych treści dezinformacyjnych łatwiej wskazać słabe strony botów, o tyle rozprzestrzenianie *fake newsów* stanowi mocną ich stronę. Boty są określane mianem „superrozsiewaczy”¹⁷ dezinformacji. Do funkcji botów umożliwiających im bycie „superrozsiewaczami” przekazów dezinformacyjnych należą, wspomniane już wcześniej:

¹² A. Grycuk, *op.cit.*, s. 5.

¹³ J.P. Dickerson, V. Kagan, V. Subrahmanian, *Using sentiment to detect bots on twitter: Are humans more opinionated than bots?* 2014 Presented at: IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining (ASONAM); Aug 17–20, 2014; Beijing, China [doi: 10.1109/asonam.2014.6921650], za: M. Himelein-Wachowiak [i in.], *op.cit.*

¹⁴ Zob. wyniki badań, do których odwołują się autorzy artykułu: *ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ S.C. Woolley, *op.cit.*, s. 93.

¹⁷ C. Shao [i in.], *op.cit.*

- możliwość udostępniania dalej tekstu w ciągu kilku sekund od jego pierwszego opublikowania, przyczyniając się do tego, że dany artykuł staje się wirusowy;
- wspomnianie wpływowych użytkowników w tweetach, które linkują do treści o niskiej wiarygodności, licząc na to, że osoby te rozpowszechnią daną treść wśród obserwujących ich innych użytkowników mediów¹⁸.

W serwisach społecznościowych są także tworzone grupy botów, czyli *botnety* społecznościowe (ang. *social botnets*), których działania są zazwyczaj koordynowane przez jedną osobę. Boty działają w grupie i nawzajem udostępniają i lajkują swoje posty, co przekłada się na zwiększoną widoczność i, postrzeganą przez innych odbiorców mediów, popularność zamieszczanych przez nie treści¹⁹.

Przekazy dezinformacyjne i zawarte w nich *fake newsy* najczęściej są rozpowszechniane przez wspólne, skoordynowane działania uczestniczących w nich użytkowników (przede wszystkim trolli), ich pacynek oraz botów. Jednak jak zauważa Grycuk, dla uzyskania większych zasięgów najważniejsze jest zainteresowanie i działanie zwykłych użytkowników mediów. Dlatego, jak podkreśla, dużą rolę w rozpowszechnianiu przekazów wśród zwykłych użytkowników odgrywają popularni użytkownicy mediów – influencerzy z dużą liczbą fanów – pod których postami trolle i operatorzy botów zamieszczają komentarze, starając się zainteresować tematem influencera i skłonić go do udostępnienia danej treści²⁰.

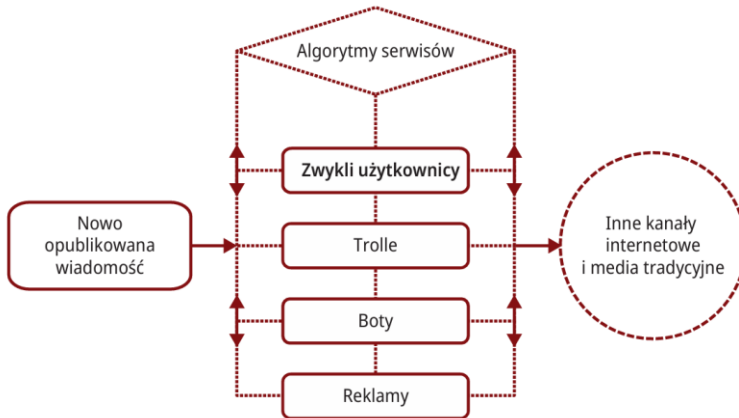
Trolle i boty, poza podejmowaniem prób dotarcia bezpośrednio do użytkowników, starają się wpływać także na algorytmy serwisów. Wykorzystując gromadzone dane dotyczące zainteresowania oglądanymi treściami oraz ilości kliknięć w reklamy, algorytmy decydują o tym, które treści, jak często i w jakiej kolejności zostaną wyświetlone użytkownikom. Ruch wygenerowany przez trolle i boty wokół promowanej przez nich treści może przełożyć się na zwiększenie liczby użytkowników, którzy zobaczą daną treść właśnie dzięki algorytmom. Jak podkreśla Grycuk, ze względu na fakt, iż algorytmy nie potrafią weryfikować prawdziwości treści, pokazują w aktualnościach także treści niskiej jakości, które zyskują popularność²¹.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ A. Grycuk, *op.cit.*, s. 5.

²⁰ *Ibidem*, s. 7.

²¹ *Ibidem*, s. 7–8.



Rys. 1. Rozpowszechnianie *fake newsów* w serwisach społecznościowych wg A. Grycuka

Źródło: A. Grycuk, *Fake newsy, trolle, boty i cyborgi w mediach społecznościowych*, „Analizy BAS”, 2021, nr 1, s. 7.

Boty często są wykorzystywane w formie walki politycznej. Jako przykłady takiego zastosowania botów wymienia się najczęściej kampanię przed wyborami prezydenckimi w USA w 2016 roku oraz kampanię przed referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Ta forma walki politycznej wykorzystywana była także w Meksyku, Syrii, Włoszech, Kanadzie, Chile, Chinach, Syrii, Argentynie, Hiszpanii, Egipcie, Rosji, Australii, Tybecie oraz Polsce²².

Jednym z pierwszych głośnych przypadków wykorzystania botów do walki politycznej była ingerencja Federacji Rosyjskiej w wybory prezydenckie w USA w 2016 roku. Putin obawiał się, że zwycięstwo Hilary Clinton będzie oznaczało dążenie do zmiany reżimu w Rosji z powodu korupcji i naruszeń praw człowieka przez prezydenta Putina, dlatego zwycięstwo Trumpa było dla władz rosyjskich znacznie korzystniejsze niż wygrana Hilary Clinton. Rosyjskie służby wywiadowcze jeszcze przed wyborami rozpoczęły działania w cyberprzestrzeni, m.in. wykorzystując media społecznościowe do rozprzestrzeniania przekazów dezinformacyjnych. Największy udział miała w tym Internet Research Agency (IRA), rosyjska agencja mająca powiązania z Kremlm. Głównymi celami rosyjskiej ingerencji w wybory były: doprowadzenie do konfliktu, chaosu i zamieszania w amerykańskim systemie politycznym, zachęcanie Amerykanów do wzajemnej walki z sympatykami przeciwników politycznych, a także wsparcie Donalda Trumpa w jego kandy-

²² Zob. S.C. Woolley, *op.cit.*, s. 93; Ł. Lipiński, M. Bernardelli, *op.cit.*, s. 41–42.

dowaniu na prezydenta oraz delegitymizacja Hillary Clinton, gdyby wygrała wybory prezydenckie. Aby osiągnąć te cele, w ramach rosyjskiego programu ingerencji zaplanowano działania, których celem było tłumienie głosów wyborców, bojkot wyborów w celu zmniejszenia frekwencji, a także wspieranie kandydatów niezależnych, tym samym zmniejszając poparcie kandydatów głównych partii, zwłaszcza Hillary Clinton²³. W ramach ingerencji w wybory w USA rosyjscy dezinformatorzy, poza hakowaniem poczty e-mail polityków i urzędników, za pomocą farmy trolli tworzyli fałszywe konta, za pośrednictwem których rozpowszechniali przekazy dezinformacyjne. Część z tych kont generowała własne treści, pozostałe retweetowały lub udostępniały inne treści, wzmacniając tym samym ich przekaz. Za część aktywności odpowiadali ludzie w ramach farm trolli, pozostała była zautomatyzowana i była produktem kont „botów”²⁴. O skali zjawiska świadczą dane ujawnione przez Twittera w październiku 2018 r.: fałszywe rosyjskie konta były odpowiedzialne za ponad 9 mln tweetów²⁵.

„Rosyjski zestaw narzędzi” (ang. *the Russian toolbox*), czyli propaganda, fałszywe wiadomości, trolle i boty²⁶ jest też wykorzystywany podczas wojny rosyjsko-ukraińskiej²⁷. Dominique Geissler, Dominik Bär, Nicolas Pröllochs i Stefan Feuerriegel dowiedli, że to właśnie boty odegrały nieproporcjonalną rolę w rozpowszechnianiu prorosyjskich wiadomości i wzmocniły ich rozprzestrzenianie na wczesnym etapie dyfuzji już na początku pełnoskalowej agresji Federacji Rosyjskiej w Ukrainie. Jak podają, 20,28% rozprzestrzeniaczy zostało zaklasyfikowanych jako boty, z których większość utworzono na początku inwazji. Ponadto wyraźną aktywność botów odnotowano w państwach, które wstrzymały się od głosu w sprawie rezolucji ONZ ES-11/1, przyjętej 2 marca 2022 r., w której Zgromadzenie Ogólne ONZ potępiło agresję Federacji Rosyjskiej przeciw Ukrainie, stanowiącą naruszenie art. 2 ust. 4 Karty ONZ. Państwa te to Indie, Republika Południowej Afryki i Pakistan²⁸.

²³ J.D. Ohlin, *Election Interference: A Unique Harm Requiring Unique Solutions* (November 1, 2018). *Defending Democracies: Combating Foreign Election Interference in a Digital Age* (Oxford University Press, 2021), „Cornell Legal Studies Research Paper”, no. 18–50, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3276940> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3276940>, s. 3–4.

²⁴ *Ibidem*, s. 4–5.

²⁵ *Ibidem*, s. 5.

²⁶ S.C. Woolley, *op.cit.*, s. 89.

²⁷ Zob. M. Musiał-Karg, A. Łukasik-Turecka, *op.cit.*, s. 13–38.

²⁸ D. Geissler [i in.], *Russian propaganda on social media during the 2022 invasion of Ukraine*, „EPJ Data Science”, 2023, vol. 12, s. 35, <https://doi.org/10.1140/epjds/s13688-023-00414-5>. Zob. także: A. Badawy, E. Ferrara, K. Lerman, *Analyzing the*

Wykorzystywanie botów politycznych przenoszone jest ze sfery politycznej na inne obszary tematyczne. I tak na przykład w opiece zdrowotnej boty Twittera były wykorzystywane do wzmacniania działań antyszczepionkowych na długo przed pandemią COVID-19²⁹. Sam okres pandemii też jest dobrze udokumentowany, jeśli chodzi o rolę przekazów dezinformacyjnych i ich wpływ na decyzje odbiorców mediów dotyczące szczepień³⁰.

Pamiętać jednak należy, że – jak podkreśla Samuel C. Woolley – nie wszystkie polityczne zastosowania botów społecznościowych mają charakter negatywny. Wskazuje on na pozytywne wykorzystanie botów do budowy demokracji i społeczeństwa obywatelskiego³¹.

Zakończenie

Zarówno sektor mediów społecznościowych, jak i decydenci stoją przed wyzwaniem walki z *fake newsami* i dezinformacją. Sytuację generalnie pogarsza zarówno niskie zaufanie do wszelkiego rodzaju instytucji, jak i do nauki. Gary Besinque za czynniki prowadzące do niszczenia zaufania do nauki zalicza: gwałtowny spadek kosztów publikacji informacji, rozszerzające się możliwości wyboru „strawnego” dla odbiorcy źródła informacji online oraz ogromną obfitość dezinformacji umożliwiającą jej utrzymywanie się³², a boty jako „superrozsziewacze” fałszywych treści, znacznie się do tego przyczyniają.

Platformy mediów społecznościowych zaczynają dostrzegać te problemy i wdrażać środki zaradcze, chociaż ich skuteczność jest, zdaniem badaczy³³, trudna do oceny. Mimo iż współcześnie znane są i wykorzystywane narzędzia pomagające identyfikować boty, to nie są one stuprocentowo skuteczne. Dodatkowe trudności powoduje fakt, iż operatorzy botów mogą automatyzować dane konto na jakiś czas lub wspierać jego działania swoimi. Dochodzi wówczas do utworzenia konta hybrydowego – cyborga – którego aktywność jest połączeniem wkładu ludzi i botów.

Digital Traces of Political Manipulation: The 2016 Russian Interference Twitter Campaign, 2018 IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining (ASONAM), Barcelona, Spain, 2018, s. 258–265, doi: 10.1109/ASONAM.2018.8508646.

²⁹ D.A. Broniatowski [i in.], *Weaponized Health Communication: Twitter Bots and Russian Trolls Amplify the Vaccine Debate*, „American Journal of Public Health”, October 2018, vol. 108, nr 10, s. 1378–1384.

³⁰ Zob. np. A. Demczuk, *op.cit.*

³¹ S.C. Woolley, *op.cit.*, s. 96.

³² G. Besinque, *Keeping It Real in the Era of Bots and Trolls*, „Journal of Contemporary Pharmacy Practice”, 2019, nr 66, s. 7.

³³ C. Shao [i in.], *op.cit.*

Powodem podejmowania takich działań jest ograniczenie ryzyka zablokowania konta przez serwis społecznościowy i usunięcia jego zawartości lub też wejście przez bota w interakcje z użytkownikami, z którymi nie jest w stanie sam sobie poradzić³⁴.

Tym, co ułatwia wykorzystywanie zautomatyzowanych kont, a co jednocześnie utrudnia walkę z nimi i szerzej: przeciwdziałanie dezinformacji, jest fakt, że tego typu konta mogą być zarówno nowo utworzonymi, jak i przejętymi czy też kupionymi. Te kupowane czy przejęte mogą mieć różne historie działalności, a także różny stopień zaawansowania. Boty mogą być również budowane samodzielnie na podstawie informacji dostępnych w internecie, również przez osoby nieposiadające dużych umiejętności programistycznych³⁵. To wszystko sprawia, że mimo coraz większej wiedzy i świadomości zagrożeń, jakie płyną z działalności botów, czy szerzej: zjawiska dezinformacji, a także podejmowanych środków zaradczych przez platformy mediów społecznościowych i decydentów, nadal niezbędne są dalsze badania nad zautomatyzowanymi kontami w celu ograniczenia ich działalności w procesie tworzenia i rozprzestrzeniania przekazów dezinformacyjnych.

Bibliografia

- Alhazbi S., *Behavior-based machine learning approaches to identify state-sponsored trolls on twitter*, „IEEE Access”, 2020, vol. 8.
- Badawy A., Ferrara E., Lerman K., *Analyzing the Digital Traces of Political Manipulation: The 2016 Russian Interference Twitter Campaign*, 2018 IEEE/ACM International Conference on Advances in Social Networks Analysis and Mining (ASONAM), Barcelona 2018, doi: 10.1109/ASONAM.2018.8508646.
- Besinque G., *Keeping It Real in the Era of Bots and Trolls*, „Journal of Contemporary Pharmacy Practice”, 2019, nr 66.
- Broniatowski D.A. [i in.], *Weaponized Health Communication: Twitter Bots and Russian Trolls Amplify the Vaccine Debate*, „American Journal of Public Health”, October 2018, vol. 108, nr 10.
- Demczuk A., *SARS-CoV-2 i COVID-19. Plotki, dezinformacje i narracje spiskowe w polskim dyskursie publicznym*, Lublin 2021.
- GEC Special Report: Pillars of Russia's Disinformation and Propaganda Ecosystem*, US Department of State, <https://www.state.gov> (30.10.2024).
- Geissler D. [i in.], *Russian propaganda on social media during the 2022 invasion of Ukraine*, „EPJ Data Science”, 2023, vol. 12, <https://doi.org/10.1140/epjds/s13688-023-00414-5>.
- Góraleczko N.J., *Rosyjska dezinformacja zagrożeniem dla polskiej przestrzeni informacyjnej. Studium przypadku: wojna w Ukrainie w 2022 roku*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, 2022, nr 31.

³⁴ A. Grycuk, *op.cit.*, s. 5.

³⁵ *Ibidem*, s. 5.

- Grycuk A., *Fake newsy, trolle, boty i cyborgi w mediach społecznościowych*, „Analizy BAS”, 2021, nr 1.
- Himelein-Wachowiak M. [i in.], *Bots and Misinformation Spread on Social Media: Implications for COVID-19*, „Journal of Medical Internet Research”, 2021, vol. 23, nr 5, doi: 10.2196/26933.
- Kupiecki R., Bryjka F., Chłoń T., *Dezinformacja międzynarodowa. Pojęcie, rozpoznanie, przeciwdziałanie*, Warszawa 2022.
- Legucka A., Bryjka F., *Rozmowa z Martyną Bildziukiewicz – szefową unijnego zespołu ds. walki z rosyjską dezinformacją (EU East StratCom Task Force)*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2022, t. 75, nr 2.
- Lipiński Ł., Bernardelli M., *Detekcja wyludzeń klików przez boty internetowe*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych”, 2019, nr 55.
- Łukasik-Turecka A., *Disinformation in the Polish media space in the first year of Russia's full-scale aggression against Ukraine*, „Przegląd Strategiczny”, 2023, nr 16, doi: 10.14746/ps.2023.1.18
- Łukasik-Turecka A., Malužinas M., *Digital Disinformation During the 2020 Parliamentary Elections in Lithuania [w:] Digital Communication and Populism in Times of Covid-19. Cases, Strategies, Example*, red. M. Musiał-Karg, O.G. Luengo, Cham 2023.
- Musiał-Karg M., Łukasik-Turecka A., *Disinformation in the media space during the war in Ukraine. How did Kremlin's fake news blame Ukraine, the USA and NATO for the invasion [w:] The War in Ukraine. (Dis)information – Perception – Attitudes*, red. M. Musiał-Karg, N. Lubik-Reczek, Berlin 2023.
- Rzeczkowski G., Witkowski P., Zarzycki R., *Analiza narracji prawicowo-populistycznych ruchów antyestablishmentowych w mediach społecznościowych w odniesieniu do szczepień i wojny w Ukrainie [w:] Dezinformacja w czasach kryzysu*, red. K. Stasiuk-Krajewska, M. Wenzel, Toruń 2024.
- Shao C. [i in.], *The spread of low-credibility content by social bots*, „Nature Communications”, 2018, vol. 9, <https://doi.org/10.1038/s41467-018-06930-7>.
- Wardle C., Derakhshan H., *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*, Council of Europe, <https://rm.coe.int> (28.10.2024).
- Woolley S.C., *Bots and Computational Propaganda: Automation for Communication and Control [w:] Social Media and Democracy. The State of the Field, Prospects for Reform*, red. N. Persily, J.A. Tucker, Cambridge 2020.

Bots in the Service of Disinformation

Abstract

The aim of this article is to present the nature and operation of bots and to show their role in creating and spreading disinformation messages in social media, especially in social networking sites such as X (formerly Twitter) and Facebook. This aim is planned to be achieved by characterizing the nature of bots and showing their place, alongside trolls, cyborgs and ordinary users who share false information, in the process of creating and spreading disinformation messages.

Keywords: bots, disinformation, propaganda, social media, trolls

Przemysław Maj*

**POGLĄDY POLITYCZNE STUDENTÓW
POLSKICH SZKÓŁ WYŻSZYCH
WOBEK KONFLIKTU NA UKRAINIE:
KONTEKST WYBORÓW EUROPEJSKICH
I PARLAMENTARNYCH W POLSCE
W 2023 I 2024 ROKU**

Streszczenie

W różnych badaniach empirycznych można zaobserwować, że młode pokolenie ma niejednokrotnie odmienne zdanie w kwestiach społecznych i politycznych w stosunku do innych grup wiekowych. Te poglądy są istotnym problemem badawczym, ponieważ w pewnym stopniu wpływają na politykę. Celem artykułu jest analiza poglądów politycznych studentów polskich szkół wyższych wobec konfliktu na Ukrainie, z uwzględnieniem stosunku do przyjętych przez Polskę uchodźców z tego kraju. W kontekście wojny na Ukrainie i zarysowanego problemu badawczego testowano dwie hipotezy: H1. Struktura opinii na temat przyjmowania uchodźców z Ukrainy i pomocy dla tego kraju odróżnia się na tle tendencji obserwowanych w innych badaniach; H2. Dominujące w badanej grupie opinie korespondują z poparciem dla komitetów wyborczych w elekcjach do Parlamentu Europejskiego oraz do Sejmu i Senatu RP (2023–2024). Badanie zrealizowane na grupie 494 osób w skali ogólnopolskiej częściowo potwierdziło hipotezy H1 i H2.

Słowa kluczowe: uchodźcy, Ukraina, konflikt rosyjsko-ukraiński, opinie polskich studentów, wojna

Wstęp

W analizowanym okresie (2022–2024) za wschodnią granicą kraju toczył się pełnoskalowy konflikt militarny. W odpowiedzi na związane z nim wydarzenia polskie władze podjęły szereg decyzji politycznych. Dotyczyły one w szczególności otwarcia granic w celu przyjęcia ukraińskich uchodźców oraz krajowego i międzynarodowego wsparcia tego państwa na płaszczyźnie militarnej, politycznej i gospodarczej. Podej-

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: pmaj@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-5151-5464.

mowane w tych trzech obszarach decyzje państwowe przełożyły się na istniejące podziały socjopolityczne. Część społeczeństwa zaakceptowała wskazane decyzje, ale pojawiły się też głosy sceptyczne. Celem artykułu jest analiza poglądów politycznych studentów polskich szkół wyższych w kontekście tak zarysowanego problemu.

W tym celu sformułowano dwie hipotezy:

1. H1. Struktura opinii na temat przyjmowania uchodźców z Ukrainy i pomocy dla tego kraju odróżnia się na tle tendencji obserwowanych w innych badaniach.
2. H2. Dominujące w badanej grupie opinie korespondują z poparciem dla komitetów wyborczych w elekcjach do Parlamentu Europejskiego oraz do Sejmu i Senatu RP (2023–2024).

Badanie realizowano modyfikowaną metodą CAWI na przełomie maja i czerwca 2024 roku bezpośrednio przed wyborami do Parlamentu Europejskiego na grupie 494 osób – studentów publicznych polskich szkół wyższych z całej Polski. Modyfikacja CAWI polegała na tym, że badanie było realizowane w grupach wykładowych i ćwiczeniowych w trakcie zajęć za pomocą aplikacji Survey Lab, co pozwoliło na kontrolę nad przebiegiem procesu udzielania odpowiedzi. Ankiety przeprowadzono na studiach dziennych i zaocznych, na kierunkach z dziedziny nauk społecznych, głównie: politologii, stosunkach międzynarodowych, bezpieczeństwie wewnętrznym, prawie i socjologii. Ankietowani pod względem struktury płci stanowili grupę w 59% złożoną z kobiet (292 osoby) i 41% mężczyzn (202 osoby)¹. Ankietowani dokonywali wyboru jednej odpowiedzi spośród kilku opcji.

Pytanie 1. Jaka jest Twoja płeć?

	%	Odpowiedzi
Kobieta	59%	292
Mężczyzna	41%	202

Źródło: oprac. własne.

Pod względem struktury wieku grupa była względnie jednorodna, osoby w przedziale 18–25 lat stanowiły 95% ogółu badanych, pozostałymi byli ankietowani z przedziału 26–35 (4%) i 36–45 (1%).

¹ Płeć jest istotną zmienną w badaniach dotyczących uchodźców z Ukrainy w Polsce. W sondażach przywołanych przez Olę Kotowską-Wójcik mężczyźni dwukrotnie częściej niż kobiety odpowiadali, że się „raczej” lub „zdecydowanie nie zgadzają” z byciem solidarnymi z uchodźcami. O. Kotowska-Wójcik, *Spoleczna akceptacja dla uchodźców z Ukrainy* [w:] *(Nie)widzialna strona przemocy domowej. Zjawisko przemocy w percepcji mieszkańców dzielnicy Bielany m.st. Warszawy*, red. M. Markocka, B. Olszewski, J. Wróblewska-Skrzek, Poznań 2023, s. 145.

Pytanie 2. Proszę podać swój wiek

	%	Odpowiedzi
18–25	95%	470
26–35	4%	19
36–45	1%	4
46–55	0%	0
56–65	0%	0
powyżej 66 lat	0%	0

Źródło: oprac. własne.

Mając na uwadze miejsce zamieszkania, respondenci najczęściej wskazywali na duże miasto powyżej 100 000 mieszkańców (39% osób) albo na wieś (36%). Na trzecim miejscu znalazły się miasta średniej wielkości w przedziale od 10 000 do 100 000 mieszkańców (19% wskazań), a na czwartym mniejsze ośrodki poniżej 10 000 osób (6% odpowiedzi).

Pytanie 3. Proszę wskazać swoje miejsce zamieszkania

	%	Odpowiedzi
wieś	6%	180
miasto do 10 000 mieszkańców	6%	30
miasto od 10 000 do 100 000 mieszkańców	19%	92
miasto powyżej 100 000 mieszkańców	39%	192

Źródło: oprac. własne.

Ankietowani zapytani o województwo zamieszkania najczęściej zaznaczali podkarpackie (32%), następnie kujawsko-pomorskie (21%), lubelskie (11%), podlaskie (9%) i śląskie (6%). Reprezentacja z pozostałych województw wyniosła od 1 do 4% (z wyjątkiem warmińsko-mazurskiego – brak wskazań). Trzeba podkreślić, że zarówno miejsce (miasto – wieś), jak i województwo zamieszkania są predyktorami preferencji politycznych. Z preferencjami politycznymi są skorelowane postawy wobec wojny na Ukrainie oraz wobec przyjmowania uchodźców z tego państwa – zarówno partie polityczne, jak i kandydaci prezentują spolaryzowane stanowiska w tej kwestii². Z tego powodu badanie

² R.M. Staniszewski, *Administrare – być pomocnym: społeczna percepcja wybranych rozwiązań zdefiniowanych w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz innych działań dotyczących tej problematyki*, „Studia Iuridica”, 2022, vol. 92, s. 395.

uwzględniło pytanie dotyczące preferencji politycznych w wyborach do Sejmu, Senatu oraz Parlamentu Europejskiego w latach 2023–2024.

Pytanie 4. Proszę wskazać województwo, w którym Pani/Pan mieszka

	%	Odpowiedzi
dolnośląskie	8%	39
kujawsko-pomorskie	21%	102
lubelskie	11%	54
lubuskie	0%	1
łódzkie	1%	6
małopolskie	3%	16
mazowieckie	4%	20
opolskie	0%	2
podkarpackie	32%	159
podlaskie	9%	45
pomorskie	1%	3
śląskie	6%	28
świętokrzyskie	1%	7
warmińsko-mazurskie	0%	0
wielkopolskie	2%	8
zachodniopomorskie	1%	4

Źródło: oprac. własne.

Innym predykatorem poglądów wobec wojny na Ukrainie i uchodźców z tego kraju jest wysokość uzyskiwanych dochodów. W badaniach CBOS poparcie dla przyjmowania ukraińskich uchodźców rzadziej deklarowały osoby o niższych dochodach *per capita* w gospodarstwie domowym (53% wśród osób o najniższych dochodach wobec 79% wśród badanych o najwyższych)³. Z tego powodu zadano pytanie 5 „Proszę podać orientacyjne dochody”. Wyniki były następujące: większość respondentów (78% odpowiedzi) wskazało na dochody mniejsze niż 4 300 zł, następne 15% umieściło je w przedziale 4 300–6 500, kolejne 5% między 6 500–10 000, pozostałe 2% powyżej 10 000 zł⁴.

³ *O wojnie na Ukrainie i scenariuszach jej rozwoju*, komunikat z badań CBOS nr 142/2023, s. 3, <https://www.cbos.pl> (22.06.2024); por. P. Długosz, D. Izdebska-Długosz, *Polskie społeczeństwo wobec uchodźców wojennych z Ukrainy*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, 2024, nr 2, s. 15–32.

⁴ W innych badaniach bardziej krytyczne wobec Ukraińców były osoby zajmujące niższe pozycje zawodowe i gorzej oceniające swoją sytuację materialną. Wraz z odczuwalnym spadkiem poziomu życia rosła niechęć w stosunku do uchodźców wojennych związana z obawami przed pogorszeniem własnej sytuacji materialnej. *Ibidem*, s. 26.

Pytanie 5. Proszę podać orientacyjne dochody

	%	Odpowiedzi
mniej niż 4 300 zł	78%	385
4 300–6 500 zł	15%	75
6 500–10 000 zł	5%	26
powyżej 10 000 zł	2%	8

Źródło: oprac. własne.

Opinie studentów wobec konfliktu na Ukrainie i uchodźców wojennych

Opinie wobec konfliktu i uchodźców zbadano, zadając pytania dotyczące: wskazania podmiotów odpowiedzialnych za wybuch konfliktu; strony, którą respondent popiera w konflikcie rosyjsko-ukraińskim; sposobu zakończenia konfliktu między walczącymi państwami; możliwości uzyskania przez Ukrainę członkostwa w Unii Europejskiej oraz NATO, oceny relacji polsko-ukraińskich w 2024 roku, adekwatności pomocy dla uchodźców z Ukrainy w Polsce; wskazania terminu, do którego Polska powinna udzielać schronienia uchodźcom.

Opinie dotyczące odpowiedzialności za wybuch wojny na Ukrainie (pytanie 6) nie były jednorodne. Co prawda, większość 71% odpowiadających wskazało na Federację Rosyjską, ale 18% obarczyło winą zarówno Rosję, jak i Ukrainę, państwa Unii Europejskiej, NATO oraz Stany Zjednoczone Ameryki (w różnym stopniu). Kilkanaście osób (3% ogółu) wskazało na winę samej Ukrainy.

Pytanie 6. Winę za wybuch wojny na Ukrainie ponosi:

	%	Odpowiedzi
Federacja Rosyjska	71%	352
Ukraina	3%	13
państwa Unii Europejskiej, NATO i Stany Zjednoczone Ameryki	2%	8
w różnym stopniu wszystkie wymienione państwa i organizacje	18%	89
trudno powiedzieć	6%	32

Źródło: oprac. własne.

Zbliżoną strukturę miały odpowiedzi na pytanie o poparcie dla walczących stron. Większość (73%) zadeklarowała poparcie dla Ukrainy, kilkanaście osób (2%) dla Federacji Rosyjskiej, a 25% ankietowanych stwierdziło, że nie popiera żadnego z tych państw⁵. Sta-

⁵ R.M. Staniszewski, *op.cit.*, s. 391.

nowi to pewien kontrast względem przeprowadzanych wcześniej badań ogólnopolskich. W badaniu z 2022 roku, zrealizowanym na zlecenie Roberta Mirona Staniszewskiego, na pytanie: „Czy Pana(i) zdaniem Polska powinna pomagać Ukrainie w czasie wojny z Rosją?“, 91% badanych odpowiedziało, że tak. Nie akceptowało takiej pomocy zaledwie 3% badanych, a 6% nie miało w tej sprawie zdania. Postawy te trzeba interpretować jako bardziej przychylnie Ukrainie niż w badanej grupie studentów w 2024 roku.

Pytanie 7. W konflikcie rosyjsko-ukraińskim popieram:

	%	Odpowiedzi
Federację Rosyjską	2%	12
Ukrainę	73%	360
żadne z tych państw	25%	122

Źródło: oprac. własne.

Nieco odmiennie prezentowały się odpowiedzi na pytanie o sposób zakończenia tego konfliktu. W tym przypadku respondenci mieli do wyboru następujące odpowiedzi: powinien się zakończyć wycofaniem się Federacji Rosyjskiej z okupowanych ziem Ukrainy (ten wariant wskazało najwięcej osób – 65%). Druga możliwość dotyczyła kompromisu między walczącymi stronami (tę odpowiedź wybrało 21% osób). Konieczność ustępstw Ukrainy na rzecz Rosji jako metodę zakończenia wojny zaznaczyło 5% udzielających odpowiedzi. Pozostali (9%) nie zajęli stanowiska w tej kwestii.

Pytanie 8. Wojna na Ukrainie powinna się zakończyć:

	%	Odpowiedzi
kompromisem między walczącymi stronami	21%	104
ustępstwami ze strony Ukrainy na rzecz Federacji Rosyjskiej	5%	25
wycofaniem się Federacji Rosyjskiej z okupowanych ziem Ukrainy	65%	320
nie mam zdania	9%	45

Źródło: oprac. własne.

Trzeba zaznaczyć, że w porównaniu do badań na grupie studentów, w analizie przeprowadzonej na próbie ogólnopolskiej przez CBOS (październik 2024) rozkład opinii przedstawiał się w odmienny sposób. Według 44% ankietowanych Ukraina będzie musiała zrezygnować z części

swojego terytorium. Tylko 19% było zdania, że Rosja wycofa się z zajętych obszarów, a 6% z terytorium od 2014 roku. Pozostałe 4% badanych twierdziło, że Rosja podporządkuje sobie całą Ukrainę, a 27% nie udzieliło na to pytanie odpowiedzi⁶. W próbie CBOS zdecydowanie wyższy (o 39%) był procent osób, które uważały, że Ukraina będzie musiała zrezygnować z części swojego terytorium. Wynika to prawdopodobnie ze zmian, które nastąpiły wskutek działań wojennych w odstępie kilku miesięcy (ofensywa wojsk rosyjskich).

Pytanie 9 było związane z potencjalnym członkostwem Ukrainy w Unii Europejskiej oraz NATO. Głosy popierające akcesję do Unii Europejskiej wyniosły 12%, w przypadku NATO odsetek ten był wyższy i stanowił 19%. Kolejne 37% ankietowanych uznało, że przedmiotowe państwo powinno zostać członkiem obu tych struktur. Odpowiedzi sceptycznych (Ukraina nie powinna być członkiem tych organizacji) udzieliło 32% respondentów. Wynika stąd, że blisko 70% udzielających odpowiedzi opowiedziało się za włączeniem Ukrainy do struktur świata zachodniego, ale około 30% było temu przeciwnych.

Pytanie 9. Moim zdaniem Ukraina:

	%	Odpowiedzi
powinna zostać członkiem Unii Europejskiej	12%	62
powinna zostać członkiem NATO	19%	93
powinna zostać członkiem UE i NATO	37%	183
nie powinna być członkiem tych organizacji	32%	156

Źródło: oprac. własne.

Znamienne były odpowiedzi na pytanie 10, które dotyczyło relacji między Polską a Ukrainą w 2024 roku. Żadna spośród ankietowanych 494 osób nie wybrała odpowiedzi oceniającej je jako „wzorowe” i jedynie 3% uważało, że są one „bardzo dobre”. Na ocenę relacji jako „dobrych” wskazało 25% osób, a 40% uznało je za „dostateczne”. Odpowiedzi „złe” i „bardzo złe” wybrało odpowiednio 17 i 6%, a „trudno powiedzieć” 9%. Wynika stąd, że w badaniu dominowały pesymistyczne oceny stosunków dwustronnych, co prawdopodobnie było pokłosiem konfliktu dyplomatycznego związanego z polskim embargiem na produkty żywnościowe z Ukrainy (2023) oraz nieakceptowaną przez Polskę polityką historyczną Kijowa.

⁶ *O Ukraincach w Polsce i wojnie w Ukrainie*, Komunikat z badań CBOS nr 99/2024, s. 6, <https://www.cbos.pl> (22.10.2024).

Pytanie 10. Obecne relacje między Polską i Ukrainą w 2024 roku oceniam jako:

	%	Odpowiedzi
wzorowe	0%	0
bardzo dobre	3%	17
dobrze	25%	125
dostateczne	40%	199
złe	17%	82
bardzo złe	6%	29
trudno powiedzieć	9%	42

Źródło: oprac. własne.

Pytanie 11 dotyczyło oceny skali pomocy udzielanej przez Polskę uchodźcom z Ukrainy⁷. W przypadku badanej grupy większość ankietowanych uznała tę pomoc za zbyt dużą (49%), z kolei 39% za wystarczającą. Wariant „trudno powiedzieć” wybrało 9%, a 3% uznało ją za zbyt małą. Wyniki te można zestawić z analizą CBOS przeprowadzoną dwa lata wcześniej na próbie ogólnopolskiej. Zgodnie z nią zdecydowana większość (67%) badanych zaznaczała, że pomoc Polski dla uchodźców z Ukrainy jest „wystarczająca”. Kolejnych 18% uważało, że jest ona „zbyt wysoka”, 7% wskazało odpowiedź „zbyt mała” i tyle samo „trudno powiedzieć”⁸. Trzeba podkreślić, że w grupie studentów badanych w 2024 roku odsetek krytycznie oceniających skalę pomocy (jako zbyt wysoką) był wyższy o ponad 30% w stosunku do badania CBOS, co wskazuje na sceptycyzm wobec udzielania pomocy uchodźcom z Ukrainy w Polsce⁹.

Pytanie 11. Uważam, że pomoc udzielana w Polsce uchodźcom z Ukrainy:

	%	Odpowiedzi
jest zbyt mała	3%	13
jest wystarczająca	39%	194
jest zbyt duża	49%	243
trudno powiedzieć	9%	44

Źródło: oprac. własne.

⁷ Można wskazać na różne motywacje społeczne związane z udzielaniem pomocy uchodźcom, zob. K. Kalinowska, K. Krakowska, M. Sałkowska, *Dlaczego Polacy pomagali Ukraińcom? Typologia powodów zaangażowania w pomoc ukraińskim uchodźcom*, „Kultura i Społeczeństwo”, 2023, t. 67, nr 3: *Ukraina i Polska 2022 – wobec inwazji Rosji*.

⁸ *Polacy wobec uchodźców z Ukrainy*, Komunikat z badań CBOS nr 62/2022, s. 9, <https://www.cbos.pl> (22.06.2024).

⁹ P. Długosz, D. Izdebska-Długosz, *op.cit.*, s. 16–17; *Polacy wobec uchodźców z Ukrainy...*, s. 9.

W badaniu sprawdzano także opinie związane z długością pobytu uchodźców wojennych w Polsce (pytanie 12). Najwięcej ankietowanych uznało, że powinni oni mieć zapewnioną możliwość pozostania w kraju do zakończenia wojny (40%). Kolejne 22% stało na stanowisku, że Ukraińcy powinni wrócić do kraju, ponieważ sytuacja w ich państwie jest stabilna. Badani wskazywali też, że uchodźcy powinni mieć możliwość przedłużenia pobytu o kilka miesięcy (19%) i taki sam odsetek nie miał zdania w tej kwestii.

Trzeba zauważyć, że odpowiedzi na pytania dotyczące uchodźców wojennych były niejednorodne, co może wynikać z generalnego trendu opinii publicznej w tej kwestii¹⁰. O ile w pierwszym roku wojny poparcie dla ich przyjmowania było zdecydowane i deklarowało je 94% osób (2022), to w kolejnych pomiarach odsetek ten spadał (do 57% w październiku 2023 roku i 53% w październiku 2024 roku)¹¹. Wyniki uzyskane w badaniu na grupie studentów można uznać za zgodne z tą tendencją¹².

Pytanie 12. Uważam, że uchodźcy z Ukrainy:

	%	Odpowiedzi
powinni mieć możliwość pozostania w Polsce do zakończenia wojny	40%	200
powinni mieć możliwość przedłużenia pobytu w Polsce o kilka miesięcy	19%	94
powinni powrócić do kraju, ponieważ sytuacja w ich kraju jest już stabilna	22%	108
nie mam zdania	19%	92

Źródło: oprac. własne.

Preferencje polityczne w wyborach do Sejmu i Senatu oraz Parlamentu Europejskiego

Jednym z celów badania było sprawdzenie preferencji politycznych ankietowanych. Wydaje się to zasadne, ponieważ poszczególne komitety i ich kandydaci prezentowali w okresie wyborczym antagonizujące

¹⁰ *Ibidem*, s. 2.

¹¹ Spadek poparcia od wiosny 2023 roku był związany z kryzysem zbożowym. O ile w marcu 2022 r. przeciwników przyjmowania uchodźców z Ukrainy było 3%, to w październiku 2024 r. było to już 40%. *O Ukraińcach w Polsce i wojnie w Ukrainie...*, s. 1.

¹² Istotne są wnioski Krzysztofa Głowiaka, według którego problemem dla Polaków nie jest imigracja jako taka, ale to, kim są i jacy są imigranci. K. Głowiak, *Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców przed i w warunkach europejskiego kryzysu migracyjnego*, „Historia i Polityka”, 2021, nr 35, s. 160.

poglądy wobec uchodźców i wojny na Ukrainie. Z kolei ankietowani pod względem wiekowym stanowili względnie homogeniczną grupę, zdominowaną przez osoby w przedziale 18–25 lat. Są to najmłodszy wyborcy, którzy posiadają zdefiniowane poglądy na politykę i preferują określone komitety i kandydatów.

W badaniach ogólnopolskich zależności między preferencjami politycznymi i stosunkiem do uchodźców wydają się bezdyskusyjne. Według CBOS przyjmowanie uchodźców rzadziej popierają deklarujący poglądy prawicowe (53% wobec 68% osób deklarujących poglądy lewicowe). Najbardziej przychylni przyjmowaniu Ukraińców byli wyborcy: Koalicji Obywatelskiej (71% za przyjmowaniem, 25% było odmiennego zdania), Lewicy (81% za, a 18% przeciwnych) i Trzeciej Drogi (72% za, a 27% przeciw). Natomiast bardziej podzieleni w tej kwestii byli zwolennicy partii opozycyjnych, czyli Prawa i Sprawiedliwości (49% wobec 42% przeciw) oraz Konfederacji Wolność i Niepodległość (52% za wobec 45% przeciw)¹³.

W innych badaniach przywołanych przez Piotra Długosza i Dominikę Izdebską-Długosz najwyższy odsetek negatywnych opinii występował wśród elektoratu Konfederacji (65%). Najmniej krytycznych głosów było wśród wyborców koalicji Obywatelskiej (26%), Prawa i Sprawiedliwości (27%), Polski 2050 Szymona Hołowni (29%), Polskiego Stronnictwa Ludowego (28%) i Lewicy (32%)¹⁴.

W badaniu autorskim przeprowadzonym na grupie studentów w 2024 roku respondenci byli pytani o głos oddawany w wyborach politycznych w 2023 i 2024 roku. W przypadku wyborów parlamentarnych (2023) najczęściej deklarowano głosowanie na Trzecią Drogę Szymona Hołowni – Polskie Stronnictwo Ludowe (23%). Drugim pod względem popularności komitetem wyborczym była Koalicja Obywatelska (22%). Nowa Lewica – trzeci z komitetów wyborczych, które współtworzą po wyborach 2023 roku rząd – zanotowała w tej grupie popularność na poziomie 11%. Jeśli chodzi podmioty postrzegane jako prawicowe, głosowanie na Prawo i Sprawiedliwość wskazywało 14% osób, a na komitet Konfederacja Wolność i Niepodległość 13%. Wśród pozostałych 11% osób nie głosowało w wyborach, a 6% nie wybrało żadnego ze wskazanych komitetów. Reasumując, na komitety współtworzące obecny rząd głosowało 56% ankietowanych, a na obecną opozycję i inne komitety wyborcze – 33%.

¹³ *O Ukraińcach w Polsce i wojnie w Ukrainie...*, s. 2.

¹⁴ P. Długosz, D. Izdebska-Długosz, *op.cit.*, s. 24.

Pytanie 13. W wyborach do Sejmu RP w 2023 roku głosowałam/em na komitet wyborczy:

	%	Odpowiedzi
Prawo i Sprawiedliwość	14%	69
Koalicja Obywatelska PO .N IPL ZIELONI	22%	110
Trzecia Droga Polska 2050 Szymona Hołowni – Polskie Stronnictwo Ludowe	23%	112
Nowa Lewica	11%	56
Konfederacja Wolność i Niepodległość	13%	65
żadne z powyższych	6%	29
nie głosowałam/em	11%	53

Źródło: oprac. własne.

Pytanie 14 dotyczyło wyborów do Parlamentu Europejskiego. W tym przypadku ankietowani wskazywali na preferencje związane z przyszłym głosowaniem. Studenci w pierwszej kolejności wybierali komitet Koalicji Obywatelskiej (20% odpowiedzi), co stanowiło spadek w porównaniu do wyborów parlamentarnych o 2 punkty procentowe. Na drugim miejscu znalazła się Konfederacja z 16 punktami (wzrost o 3%). Miejsce trzecie przypadło Trzeciej Drodze Polska 2050 Szymona Hołowni – Polskiemu Stronnictwu Ludowemu (15%), co oznaczało spadek o 8 punktów procentowych. Z kolei głosowanie na Nową Lewicę wskazywało 8% zapytanych. Trzeba zauważyć, że niemal wszystkie komitety wyborcze (poza Konfederacją Wolność i Niepodległość) w przeprowadzonym badaniu traciły głosy wyborców. Wzrosła liczba osób, które zgłaszały absencję wyborczą (18% – wzrost o 7 punktów procentowych), a także tych, którzy deklarowali oddanie głosu na inne formacje (12%, wzrost o 6 punktów procentowych). Wynika stąd, że poglądy polityczne w badanej grupie zmieniły się zdecydowanie w okresie sześciu miesięcy (pomiędzy dwiema elekcjami). Na tych zmianach najwięcej straciły ugrupowania koalicji rządzącej (13%), a zyskała nieznacznie Konfederacja. Uwzględniając postulaty polityczne komitetów wobec uchodźców z Ukrainy, wzrost dotyczył tego, którego program był sceptyczny w tym zakresie. Jednocześnie ten wzrost był skorelowany ze zmniejszającym się odsetkiem osób, które dostrzegały konieczność kontynuacji pomocy uchodźcom i Ukrainie na dotychczasowym poziomie¹⁵.

¹⁵ *O wojnie na Ukrainie i scenariuszach jej rozwoju...*, s. 3.

Pytanie 14. W wyborach do Parlamentu Europejskiego głosują na:

	%	Odpowiedzi
Prawo i Sprawiedliwość	11%	53
Koalicję Obywatelską PO .N IPL ZIELONI	20%	99
Trzecią Drogę Polska 2050 Szymona Hołowni – Polskie Stronnictwo Ludowe	15%	76
Nową Lewicę	8%	38
Konfederację Wolność i Niepodległość	16%	78
żadne z powyższych	12%	62
nie głosują	18%	88

Źródło: oprac. własne.

Zakończenie

Wyniki badań dotyczących poglądów politycznych studentów polskich szkół wyższych wobec konfliktu na Ukrainie częściowo potwierdziły hipotezę H1. Część badanych była pozytywnie nastawiona do uchodźców wojennych i wpięcia Ukrainy w wojnie obronnej. Ta grupa podzielała pogląd, że uchodźcy powinni pozostać w Polsce aż do zakończenia konfliktu. Druga grupa była nastawiona negatywnie i uważała, że obecni w Polsce Ukraińcy są roszczeniowi, a udzielana im pomoc jest zbyt duża¹⁶. Trzeba też wskazać na pewne tendencje związane z analizowanym problemem. Generalnie, różne badania wskazują, że w polskim społeczeństwie w ostatnich 30 latach odwracały się proporcje sympatii i antypatii do Ukraińców¹⁷. Poziom sympatii systematycznie rósł od 1994 roku i w 2021 roku osiągnął 43%. Wybuch wojny na Ukrainie spowodował głównie pozytywne reakcje względem uchodźców – w pierwszym etapie odsetek osób, które były pozytywnie nastawione, wynosił 94%. Dalsze odsłony tego konfliktu i związane z tym spięcia dyplomatyczne na linii Warszawa – Kijów przełożyły się na społeczne podziały polityczne w Polsce. Od czasu kryzysu zbożowego (2023) obserwowany jest wzrost liczby osób negatywnie postrzegających obecność uchodźców z tego państwa i krytykujących zakres udzielanej im

¹⁶ Por. P. Długosz, D. Izdebska-Długosz, *op.cit.*, s. 27.

¹⁷ W 1994 r. badani deklarowali sympatię do narodu ukraińskiego na poziomie 9% oraz najwyższą niechęć w stosunku do niego (66%). W 2021 roku poziom sympatii był zdecydowanie wyższy (43% ankietowanych), a najniższy wskaźnik niechęci wystąpił w 2022 roku (25%). K. Musiał, *Polska – Ukraina, Polacy – Ukraińcy: specyfika relacji a eskalacja wojny na terytorium Ukrainy*, „Dyskurs & Dialog”, 2023, nr 1, s. 63.

przez Polskę pomocy¹⁸. Znaczny odsetek osób sceptycznie nastawionych do Ukraińców był też widoczny w zrealizowanym badaniu.

Uzyskane wyniki wskazują, że poglądy były przynajmniej częściowo związane z preferencjami politycznymi. W badaniu zaobserwowano spadek poparcia dla większości ugrupowań w odstępie półrocznym, przy jednoczesnym wzroście popularności Konfederacji Wolność i Niepodległość (której program polityczny jest niechętny wobec pomocy Ukrainie i migracji z tego państwa). Zmiany w zakresie preferencji politycznych w grupie studentów były powiązane z krytycznym podejściem do wielkości pomocy udzielanej uchodźcom, co przynajmniej częściowo potwierdza hipotezę H2.

Wydaje się, że największy potencjał eksplanacyjny może mieć w tym przypadku teoria konfliktów międzygrupowych. Uchodźcy zaczęli być postrzegani jako „rywale w ubieganiu się o publiczne dobra”¹⁹, co dotyczyło między innymi dostępu do świadczeń społecznych oraz sytuacji na rynku pracy w czasach niepewności gospodarczej²⁰.

Bibliografia

- Długosz P., Izdebska-Długosz D., *Polskie społeczeństwo wobec uchodźców wojennych z Ukrainy*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, 2024, nr 2.
- Głowiak K., *Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców przed i w warunkach europejskiego kryzysu migracyjnego*, „Historia i Polityka”, 2021, nr 35.
- Kalinowska K., Krakowska K., Sałkowska M., *Dlaczego Polacy pomagali Ukraińcom? Typologia powodów zaangażowania w pomoc ukraińskim uchodźcom*, „Kultura i Społeczeństwo”, 2023, t. 67, nr 3: *Ukraina i Polska 2022 — wobec inwazji Rosji*.
- Matuszewski P., Bieliński J., *Entuzjazm jako motywator działań pomocowych wobec uchodźców z Ukrainy: analiza związku między entuzjazmem a udzielaniem pomocy w modelu emocjonalnego wyboru*, „Kultura i Społeczeństwo”, 2023, t. 67, nr 3: *Ukraina i Polska 2022 — wobec inwazji Rosji*.
- Musiał K., *Polska – Ukraina, Polacy – Ukraińcy: specyfika relacji a eskalacja wojny na terytorium Ukrainy*, „Dyskurs & Dialog”, 2023, t. 1.
- O Ukraińcach w Polsce i wojnie w Ukrainie*, Komunikat z badań CBOS nr 99/2024, <https://www.cbos.pl> (22.10.2024).
- O wojnie na Ukrainie i scenariuszach jej rozwoju*, Komunikat z badań CBOS nr 142/2023, <https://www.cbos.pl> (22.06.2024).

¹⁸ J. Szymańska, *Uchodźcy z Ukrainy na europejskim rynku pracy*, „Biuletyn PISM”, 16.03.2023, nr 28.

¹⁹ Długosz, D. Izdebska-Długosz, *op.cit.*, s. 28.

²⁰ M. Sińczuch, *Stosunek społeczeństwa polskiego do agresji rosyjskiej na Ukrainie w świetle badań socjologicznych*, „Bezpieczeństwo Obronność Socjologia” 2022, nr 1, s. 51.

Polacy wobec uchodźców z Ukrainy, Komunikat z badań CBOS nr 62/2022, <https://www.cbos.pl>, (22.06.2024).

Sińczuch M., *Stosunek społeczeństwa polskiego do agresji rosyjskiej na Ukrainie w świetle badań socjologicznych*, „Bezpieczeństwo Obronność Socjologia”, 2022, nr 1.

Staniszewski R.M., *Administrare – być pomocnym: społeczna percepcja wybranych rozwiązań zdefiniowanych w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz innych działań dotyczących tej problematyki*, „Studia Iuridica”, 2022, vol. 92.

Political attitudes of Polish university students towards the conflict in Ukraine: The context of the European and Polish elections in 2023–2024

Abstract

In various empirical studies, it can be observed that the young generation often has different views on social and political issues compared to other age groups. These views are an important research problem as they influence politics to some extent. The aim of this article is to analyse the political views of Polish university students towards the conflict in Ukraine, taking into account attitudes towards refugees from that country. In the context of the war in Ukraine and the outlined research problem, two hypotheses were tested: H1. The structure of opinions on accepting refugees from Ukraine and helping the country is different from the trends observed in other studies; H2. The dominant opinions in the surveyed group correspond to the support for electoral committees in the elections to the European Parliament and the Sejm and Senate of the Republic of Poland. The survey conducted on a nationwide group of 494 students partially confirmed hypothesis H1 and H2.

Keywords: refugees, Ukraine, Russian-Ukrainian conflict, opinions of Polish students, war

Mira Malczyńska-Biały*

INFORMACJA I EDUKACJA W STRATEGIACH POLITYKI KONSUMENCKIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Artykuł ma na celu przedstawienie informacji i edukacji jako jednego z celów strategii polityki konsumenckiej Unii Europejskiej. Idea informacji i edukacji konsumenckiej w Unii Europejskiej przybrała formę koncepcji. Można wskazać na ich dwie płaszczyzny. Pierwsza związana była z działaniami w zakresie kształtowania wiedzy konsumentów w procesie edukacyjnym i informacyjnym. Druga, z tworzeniem odpowiedniego środowiska prawnego. Polegała na wprowadzaniu regulacji prawnych zawierających wytyczne w zakresie informacji konsumenckiej. Idea ochrony konsumentów w zakresie informacji i edukacji rozwijana była w aktach prawnych mających postać programów polityki konsumenckiej. Realizowana była poprzez szereg działań prawno-organizacyjnych, tj. tworzone prawodawstwo konsumenckie, jak również działania informacyjne i edukacyjne podmiotów ochrony konsumentów.

Słowa kluczowe: edukacja, konsument, informacja, ochrona konsumentów polityka konsumencka, Unia Europejska

Wstęp

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

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

Informacja i edukacja stanowiła istotny element polityki konsumenckiej. Służyły podnoszeniu świadomości konsumentów na rzecz eliminacji nieracjonalnych i błędnych zakupów oraz upowszechnieniu praw przysługujących konsumentom. Nabywca, znający swoje prawa i umiejący korzystać z nich samodzielnie lub przy wsparciu instytucji wyspecjalizowanej w dochodzeniu roszczeń, jest partnerem dla producentów i sprzedawców, wymuszając na nich zachowania zgodne z wzorcami dobrych praktyk kupieckich i zasadami etycznego biznesu¹.

Idea rozwoju informacji i edukacji konsumenckiej obecna była już w polityce konsumenckiej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. W 1993 r. wraz z wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej, polityka konsumencka zyskała nowy wymiar, wchodząc do grona jednego z celów strategicznych Wspólnoty. Przez okres 28 lat w programach i strategiach rozwijano politykę konsumencką mającą na celu ochronę praw słabszych uczestników rynku. Idea informacji i edukacji konsumenckiej w Unii Europejskiej przybrała formę koncepcji. Rozwijana była w aktach prawnych mających postać programów polityki konsumenckiej. Realizowano ją poprzez szereg działań prawno-organizacyjnych, tj. tworzone prawodawstwo konsumenckie, jak również działania informacyjne i edukacyjne podmiotów ochrony konsumentów. Można wskazać na jej dwie płaszczyzny. Pierwsza związana była z działaniami w zakresie kształtowania wiedzy konsumentów w procesie edukacyjnym i informacyjnym (szkolnictwo, kampanie edukacyjne organizowane przez instytucje rządowe, organizacje konsumenckie, działalność mediów). Działalność informacyjno-edukacyjna była w istocie ochroną konsumenta przed jego niewiedzą i brakiem doświadczenia. Jej podstawowym zadaniem było umożliwienie realizacji zróżnicowanych postaw konsumenckich w trakcie świadomego podejmowania decyzji i dokonywania wyboru dóbr i usług. Druga płaszczyzna, związana z tworzeniem odpowiedniego środowiska prawnego, polegała na wprowadzaniu regulacji prawnych zawierających wytyczne w zakresie informacji konsumenckiej dostarczanej przez sprzedawców i przedsiębiorców (na opakowaniach, etykietach, w reklamach).

Informacja i edukacja w polityce konsumenckiej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej

W Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej potrzeba rozwoju informacji i edukacji konsumenckiej po raz pierwszy w sposób bezpośredni

¹ M. Malczyńska-Biały, *Education and information in consumer policy in the Republic of Poland*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2019, nr 2, s. 47–63.

wskazana została w aneksie programu w zakresie ochrony konsumentów i polityki informacyjnej z 1975 r.², gdzie w pkt 3 wymieniono pięć praw przysługujących konsumentom. Obok prawa do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, prawa do ochrony interesów ekonomicznych, prawa do rekompensaty, prawa do reprezentacji, wskazano na prawo konsumentów do informacji i edukacji. W myśl art. 34 aneksu programu konsument miał mieć zapewniony odpowiedni wgląd w informacje na temat towarów i usług. Wiązało się to z zagwarantowaniem dostępu do niezbędnych informacji umożliwiających poznanie mu podstawowych cech oferowanych towarów i usług (rodzaj towaru, jego jakość, ilość czy cenę)³. Taka wiedza służyła dokonaniu racjonalnego wyboru między konkurencyjnymi towarami i usługami. Ułatwić miała również korzystanie z tych wybranych towarów i usług w sposób bezpieczny i satysfakcjonujący. Dlatego ówczesne prawodawstwo regulowało szereg szczegółowych, bardzo restrykcyjnie przestrzeganych obowiązków przedsiębiorców, związanych z umieszczaniem na oferowanych produktach etykiet zawierających informację o odpowiedniej treści⁴. Prawo do edukacji konsumenckiej w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej było realizowane dzięki zapewnieniu dzieciom, młodzieży oraz dorosłym stosownej edukacji. Poprzez takie działania nabywcy mieli stać się konsumentami wymagającymi, zdolnymi do dokonywania racjonalnego wyboru towarów i usług oraz świadomych swoich praw i obowiązków⁵.

W drugim programie polityki konsumenckiej z 1981 r.⁶ w pkt 2 aneksu powtórzono prawa konsumenta wyartykułowane w programie sprzed sześciu lat. W pkt 3 do katalogu praw konsumenta zostało dodane szczególne prawo konsumenta do ochrony w dziedzinie dóbr i usług. Związane ono było m.in. z zapewnieniem kompleksowej informacji na

² Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy (Dz.Urz. WE C 092, 25.04.1975).

³ Zob. Council Directive 79/581/EEC of 19 June 1979 on consumer protection in the indication of the process of foodstuffs (Dz.Urz. WE. L 16/19, 26.06.1979).

⁴ K.G. Grunert, *The consumer Information Deficit: Assessment and Policy Implications*, „Journal of Consumer Policy”, 1984, nr 3, s. 362–364.

⁵ Zob. *Eleventh General Report on the Activities of the European Communities in 1977*, Brussels–Luxembourg 1978, s. 150; *Twelfth General Report on the Activities of the European Communities in 1978*, Brussels–Luxembourg 1979, s. 157–158; *Thirteenth General Report on the Activities of the European Communities in 1979*, Brussels–Luxembourg 1980, s. 141; *Fourteenth General Report on the Activities of the European Communities in 1980*, Brussels–Luxembourg 1981, s. 159–160.

⁶ Council Resolution of 19 May 1981 on a second program of the European Economic Community for a consumer protection and information policy (Dz.Urz. WE 133, 3.06.1981).

ich temat, w szczególności na etykietach⁷, przede wszystkim w zakresie cen towarów i usług oraz informacji na temat jakości i nazw konkretnych dóbr, jak również wprowadzających w błąd informacji na temat produktu. Ważnym elementem prawa do informacji była ochrona konsumentów przed nieuczciwą reklamą polegającą na przeciwdziałaniu podjęcia przez konsumenta decyzji będącej dla niego niekorzystną oraz opartą na fałszywych przesłankach⁸. Istotnym elementem ówczesnej polityki konsumenckiej było również wskazanie potrzeby edukacji konsumentów w szkołach⁹.

Podsumowanie działań związanych z realizacją dotychczasowych programów ochrony konsumenta zostało zawarte w *Komunikacie Komisji Europejskiej do Rady Wspólnot Europejskich w sprawie nowego impulsu dla polityki ochrony konsumenta z 27 czerwca 1985 r.*¹⁰ W myśl pkt 18 komunikatu Wspólnota powinna skupić się m.in. na ujednoczeniu informacji na temat oferowanych dóbr oraz ich cen we wszystkich państwach członkowskich Wspólnoty¹¹. Informacja taka była przekazywana za pośrednictwem reklamy w telewizji satelitarnej. Wskazano również na rozwój nowej technologii informacyjnej wykorzystywanej w celu przekazywania informacji konsumentom w postaci komputerowych baz danych.

Trzyletni plan działania w zakresie polityki konsumenckiej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z dnia 3 maja 1990 r.¹² w części „B” skupiał się wokół konieczności budowania konsumenckiego zaufania, koniecznego do realizacji idei wewnętrznego rynku. Należało do nich m.in. prawo do informacji. Zgodnie z pkt 2 prawo do informacji konsumenckiej dotyczyło zwiększania zaufania konsumentów do korzyści z jednolitego rynku, poprzez dostępność odpowiednich informacji o produktach i usługach. Dostarczanie informacji miało wiele aspektów. Dotyczyło usług informacyjnych, zrozumiałych informacji i testów porównawczych oraz informacji zawartych w reklamach¹³. Co zrozumiałe, informacje

⁷ „Bulletin of the European Communities”, 1981, nr 5, s. 25.

⁸ „Bulletin of the European Communities”, 1983, nr 10, s. 37.

⁹ *Sixteenth General Report on the Activities of the European Communities 1982*, Brussels–Luxembourg 1983, s. 154–155; *Eighteenth General Report on the Activities of the European Communities 1983*, Brussels–Luxembourg 1984, s. 161–162.

¹⁰ *A New Impetus for Consumer Protection Policy. Communication from the Commission to the Council*, KOM (85) 314, 27.06.1985.

¹¹ Zob. Council Directive 88/314/EEC of 7 June 1988 on consumer protection in the indication of the process of non-food products (Dz.Urz. WE L. 142/19, 9.06.1988).

¹² Three Year Action Plan of Consumer Policy in the EEC, 1990–1992, KOM (90) 98, 3.05.1990.

¹³ Zob. V. Kendall, *EC Consumer Law*, London–New York–Chichester 1994, s. 163–178.

konsumenckie dotyczyły również wprowadzenia zmian w przepisach, normach i funkcjonujących procedurach kontrolnych. Wolny rynek, a co za tym szło, wielość dostępnych produktów stwarzało zapotrzebowanie na rzetelne informacje dla konsumentów.

Idea zapewnienia informacji i edukacji konsumentom kontynuowana była w *Rezolucji Rady z dnia 13 lipca 1992 r. w sprawie przyszłych priorytetów dla rozwoju polityki ochrony konsumenta*¹⁴. Rezolucja formułowała sześć priorytetów w zakresie polityki ochrony konsumentów. Jeden z nich związany był z informacją i edukacją konsumencką. Zaznaczono, że edukacja i informacja w zakresie jednolitego rynku powinna służyć zabezpieczeniu interesów i praw konsumentów poprzez lepszą informację w zakresie usług świadczonych konsumentom.

Informacja i edukacja w polityce konsumenckiej Unii Europejskiej

Po wejściu w życie postanowień Traktatu o Unii Europejskiej Komisja Europejska kładła nacisk na rozwój prawa konsumentów do informacji i edukacji. Drugi trzyletni program polityki konsumenckiej¹⁵ na lata 1993–1995 uwzględniał informację i edukację konsumencką. Zaznaczono, że informacja była niezbędna, kiedy konsument korzysta z zalet jednolitego rynku. Generalnie wolność wyboru nie mogła być efektywna, jeżeli dostępne informacje nie były właściwie rozpowszechniane. Brak informacji powodował, iż konsument stawał się słabszym podmiotem rynkowym. Podjęte działania w zakresie informacji określały charakterystykę techniczną produktu i były kontynuowane oraz intensyfikowane¹⁶.

W strategii polityki konsumenckiej na lata 1996–1998¹⁷ umieszczono cel związany z podwyższaniem poziomu edukacji i polepszeniem standardów informacji konsumenckiej oraz tworzeniem odpowiednich regulacji prawnych w tym zakresie. Ulepszanie oraz rozwijanie edukacji i informacji konsumenckiej związane było z przeciwdziałaniem rozprzestrzeniania nieodpowiednich informacji o towarach oraz wprowadzają-

¹⁴ Council Resolution of 13 July 1992 on future priorities for the development of consumer protection Policy (Dz.Urz. WE C 186, 23.07.1992).

¹⁵ Second Commission three year consumer policy action plan 1993–1995, KOM (93) 378, 28.07.1993.

¹⁶ Zob. Uchwała Rady 93/C 110/01 (Dz.Urz. WE C. 110/1, 20.04.1993).

¹⁷ Communication from the Commission – priorities for consumer Policy 1996–1998, KOM(95) 519 final, 31.10.1995.

cych w błąd informacji o ich cenach¹⁸. W wypadku gdyby przedstawiana była właściwa informacja, konsumenci dokonywaliby racjonalnych wyborów, tym samym nie byłoby wprowadzani w błąd, przez co lepiej chronieni. Praktykowany rozwój usług informacyjnych ułatwiłby niwelowanie konsumenckich problemów. Stwierdzono, że błędne informacje znajdujące się na produktach generowały trudności w wyborze odpowiedniego dla ich potrzeb produktu spośród dóbr i usług im dostępnych. Głównym wyzwaniem była realizacja na szeroką skalę projektu informacyjnego, mającego na celu wykorzystanie elektronicznych oraz audiowizualnych środków przekazu i kontrolowanie rzetelności informacji konsumenckiej. Wskazano również na potrzebę edukacji konsumenckiej dzieci od najmłodszych szkolnych lat w celu rozwoju rozumienia zakresu problemu zmian współczesnego rynku¹⁹.

Koncepcja zapewnienia informacji i edukacji kontynuowana była w *Planie działania w zakresie polityki konsumenckiej na lata 1999–2001*²⁰. Umiejscowiona została w jednym spośród trzech nadrzędnych celów dotyczących zapewnienia konsumentom skutecznego głosu w Unii Europejskiej. Cel ten był realizowany m.in. poprzez zagwarantowanie stosownej i rzetelnej informacji oraz kompleksowej edukacji dla konsumentów. Komisja kontynuowała działania związane z organizowaniem kampanii informacyjnych i edukacyjnych. Kluczowym elementem tych czynności było skupienie się na pojedynczym priorytetowym temacie, większym zaangażowaniu organizacji konsumenckich w kwestię informacji i edukacji oraz tworzenie krajowych biur informacyjnych. Przyczyniając się do promocji konsumenckiej i edukacji w państwach członkowskich, Komisja współpracowała z krajowymi i regionalnymi podmiotami ochrony konsumentów. Miała promować wymianę dobrych praktyk zakupowych w zakresie integracji konsumenckiej oraz edukacji w sektorze szkolnym. Nadzorowała ponadto publikację materiałów edukacyjnych oraz instrukcyjnych, jak również promowała współdziałanie pomiędzy szkołami oraz lokalnymi środowiskami i przedsiębiorstwami²¹.

W programie polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 koncepcja zapewnienia informacji i edukacji konsumentom realizowana była w dwóch

¹⁸ Zob. Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council of 7 June 1998 on consumer protection in the indication of the prices of products offered to consumers (Dz.Urz. WE L 080, 18.03.1998).

¹⁹ *General Report on the activities of the European Union 1996*, Brussels–Luxembourg 1997, s. 244.

²⁰ Communication from the Commission. Consumer Policy Action Plan 1999–2001, KOM (98), 14.01.1999.

²¹ *Ibidem*, pkt 3.4.

nadrzędnych celach. Pierwszy dotyczył efektywnego wprowadzenia w życie oraz egzekwowania praw ochrony konsumenta. W jego ramach wykonano działania dotyczące zapewnienia konsumentom informacji oraz stosownych danych z zakresu bezpieczeństwa towarów i usług. W szczególności chodziło o rozwój systemów informacyjnych służących zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów. Przyczynić się do tego miało permanentne monitorowanie potencjalnych i faktycznych nadużyć producentów oraz profesjonalnych podmiotów rynkowych. Planowano ponadto zidentyfikować wszelkie słabe punkty w tym zakresie i określić priorytety wzmocnienia lub uzupełnienia obowiązujących przepisów bezpieczeństwa informacyjnego produktów. Wskazano w szczególności na potrzebę gromadzenia i ocenę informacji oraz danych na temat niebezpiecznych produktów konsumenckich, jak również wykrywania zagrożeń stwarzanych przez produkty niebezpieczne dla zdrowia i życia konsumentów²².

W latach 2002–2006 z realizacją koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom związany był cel wskazujący na zaangażowanie organizacji konsumenckich w politykę Unii Europejskiej. W jego ramach uwzględniono m.in. potrzebę rozwoju działań z zakresu informacji i edukacji konsumentów. Organizacje konsumenckie w dużej mierze wykonywały zadania dotyczące informacji i edukacji konsumentów. Współpracowały w tym zakresie z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi²³.

Rosnące oczekiwania obywateli, aby mieć pełny i łatwy dostęp do informacji na temat produktów, wymagały nowoczesnej, skutecznej i rzetelnej polityki informacyjnej uwzględniającej najnowsze osiągnięcia w dziedzinie badań i wiedzy. Dlatego wskazano na potrzebę dalszego rozwoju informacji i edukacji w programach polityki konsumenckiej Unii Europejskiej. Wyedukowanie konsumentów oraz rzetelna informacja miały bezpośredni wpływ na ich życie. Komisja zamierzała kontynuować wysiłki na rzecz poprawy swojej polityki informacyjnej, m.in. poprzez rozwijanie kampanii informacyjnych dotyczących ujawniania niebezpiecznych dla zdrowia i życia produktów, takich jak tytoń²⁴.

W latach 2002–2006 coraz więcej uwagi poświęcano edukacji konsumentów. Celem było stworzenie takich okoliczności społeczno-prawnych, aby konsumenci mogli robić zakupy z pełną świadomością

²² Pkt 3.2.2. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006, KOM(2002) 208 7.05.2002.

²³ *Ibidem*, pkt 3.2.2.

²⁴ *Ibidem*, pkt 3.3.2.1.

swoich praw. Dlatego wskazano na konieczność podjęcia działań niwelujących specyficzne problemy związane z transakcjami transgranicznymi. Dodatkowo zamierzano rozwinąć wymianę doświadczeń i dobrych praktyk między państwami członkowskimi na płaszczyźnie edukacji konsumenckiej. W tym celu Komisja miała opracować interaktywne narzędzia edukacyjne on-line, z których mogłyby korzystać organizacje konsumenckie²⁵.

Koncepcja zapewnienia informacji i edukacji konsumenckiej była rozwijana w programie polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013 w ramach celu związanego z zagwarantowaniem lepszego poziomu edukowania i informowania konsumentów. Polegała ona na podejmowaniu dwóch kategorii działań. Po pierwsze, na rozwoju informacji i poradnictwa konsumenckiego. Chodziło tutaj o rozwój prawodawstwa regulującego kwestię informacji o produktach. Wiązało się również z szeroko zakrojoną działalnością informacyjną prowadzoną przede wszystkim przez organizacje konsumenckie oraz Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich. Działanie to związane było ponadto z realizacją cyklu kampanii informacyjnych w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. Zamierzano zwiększać świadomość obywateli na temat praw konsumenckich oraz roli konsumenckich organizacji pozarządowych w ochronie praw nabywców. Rozwijane miały być również działania dotyczące edukacji konsumentów. Komisja miała opracowywać kolejne wydania poruszające tematykę, którą interesują się młodzi ludzie, np. konsumpcji zgodnej ze zrównoważonym rozwojem. Zamierzano ponadto zachęcać do rozwijania nowych modułów edukacyjnych przeznaczonych do kształcenia dorosłych, a także aktualizowania istniejących tak, by zostały nimi objęte wszystkie główne kwestie związane z polityką konsumencką. Komisja zachęcała również do tworzenia poddyplomowych modułów szkoleń o wysokiej jakości, związanych z tematyką konsumencką. Dobrze poinformowani i mający silną pozycję konsumenci mogli łatwiej dokonać zmian w swoim stylu życia i wzorcach konsumpcji, przyczyniając się tym samym do poprawy swojego stanu zdrowia i prowadzenia bardziej zrównoważonego stylu życia. Ochrona środowiska i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym wymagały podniesienia świadomości konsumentów w takich dziedzinach, jak energia i transport, w których dobrze poinformowani konsumenci mogli w istotny sposób przyczynić się do zmian²⁶.

²⁵ *Ibidem*, pkt 3.3.2.2.

²⁶ Pkt 5.4 Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, KOM(2007) 99, 13.03.2007.

Edukacja konsumencka w latach 2007–2013 utożsamiana była z działaniami skierowanymi do młodych konsumentów oraz konsumentów 60+, czyli wrażliwych grup mających wyraźnie mniejsze możliwości obrony swoich interesów. W tym zakresie planowano udoskonalenie interaktywnych narzędzi, w postaci spotów reklamowych czy tworzenia konsumenckich stron internetowych o charakterze informacyjno-edukacyjnym. Zamierzano też wspierać wdrożenie zintegrowanych magisterskich studiów na kierunkach o tematyce europejskiej związanych z ochroną konsumentów, w tym program stypendiów umożliwiających studentom pobyt przez okres do sześciu miesięcy w innym państwie członkowskim²⁷.

Założenia koncepcji zapewnienia informacji i edukacji konsumentom w latach 2014–2020 wyartykułowane zostały w akcie mającym charakter strategii polityki konsumenckiej na ten okres²⁸. Związane były z realizacją celu programu, dotyczącego informowania i edukowania konsumentów. W jego ramach podejmowane były działania na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, w kwestii tworzenia i poprawy dostępności bazy informacyjnej dotyczącej bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych. Chodziło tutaj o tworzenie i poprawę dostępności informacyjnej bazy dowodowej w celu kształtowania polityki w obszarach mających wpływ na konsumentów. Drugie działanie związane było z informacją konsumencką w odniesieniu do spraw transgranicznych. Miało to umożliwić konsumentom porównywanie cen oraz jakości i zrównoważonego charakteru towarów i usług. Trzecie działanie w zakresie informowania i edukowania konsumentów w latach 2014–2020 dotyczyło podnoszenia poziomu edukacji konsumentów. W szczególności zwrócono uwagę na dostęp do wiedzy konsumentów podatnych na zagrożenia (dzieci oraz osób starszych). W tym celu planowano stworzenie interaktywnej platformy wymiany najlepszych praktyk i materiałów. Zniwelowane miały zostać trudności w uzyskaniu dostępu do informacji konsumenckiej oraz zrozumieniu tych informacji, aby wyeliminować tym samym potencjalne wprowadzanie nabywców w błąd.

Współcześnie obowiązującą strategią polityki konsumenckiej obejmującą kwestię ważności informacji i edukacji konsumenckiej jest

²⁷ Działanie nr 11, Decyzja nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającej program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013), 30.12.2006.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylające decyzję nr 1926/2006/WE, (Dz.Urz. UE L 84/42, 20.03.2014).

program na lata 2020–2025²⁹. Wskazano w nim, że dokonująca się transformacja cyfrowa w radykalny sposób zmienia życie konsumentów, zapewniając im szerszy wybór zarówno towarów, jak i usług. Jednocześnie może utrudnić im podejmowanie świadomych decyzji i utrudniać zapewnienie odpowiedniej ochrony ich interesów. Ukryte mechanizmy przetwarzania i gromadzenia wraz z narzędziami służącymi do analizowania zachowań konsumentów były często wykorzystywane do nakłaniania konsumentów do działań sprzecznych z ich interesami. Palowano również podejmowanie licznych czynności w obszarze egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta³⁰ oraz umów o dostarczanie treści i usług cyfrowych³¹. W przyszłości konieczne będzie ponadto strategiczne podejście do poprawy świadomości i edukacji konsumentów, uwzględniające także potrzeby różnych grup, m.in. na podstawie podejść dotyczących równości i niedyskryminacji. Ryzyko dyskryminacji zostaje niekiedy zwiększone przez algorytmy, które są wykorzystywane przez dostawców niektórych towarów i usług i które mogą być formułowane z pewnymi uprzedzeniami wynikającymi często z istniejących wcześniej oczekiwań kulturowych lub społecznych³².

Zakończenie

Na podstawie analiz dokonanych w artykule pozytywnie udowodniono postawione hipotezy badawcze. Po pierwsze potwierdzono, że zapewnienie informacji i edukacji stanowi nadrzędny cel unijnej polityki konsumenckiej. Po drugie udowodniono, że cele polityki konsumenckiej Unii Europejskiej w kontekście informacji i edukacji uzależnione są od bieżących problemów wpływających na bezpieczeństwo konsumentów.

²⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, KOM(2020)696, 13.11.2020.

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta (Dz.Urz. UE L 328, 18.12.2019).

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/770 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych (Dz.Urz. UE L 136, 22.05.2019).

³² Zob. Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.Urz. UE L 373, 21.12.2004).

Podsumowując, można stwierdzić, że kolejne programy polityki konsumenckiej Unii Europejskiej eksponują potrzebę informacji i edukacji konsumenckiej. Potwierdza to założenie, że działalność edukacyjna i informacyjna jest w istocie ochroną konsumenta przed nim samym, przed jego niewiedzą i brakiem doświadczenia. Jej podstawowym zadaniem jest umożliwienie realizacji zróżnicowanych postaw konsumencjnych w trakcie świadomego podejmowania decyzji i dokonywania wyboru dóbr i usług. Informacja i edukacja to zasadnicze metody podnoszenia świadomości konsumentów na rzecz eliminacji nieracjonalnych i błędnych zakupów oraz upowszechnienia praw przysługujących konsumentom. Konsument znający swoje prawa, umiejący korzystać z nich samodzielnie lub przy wsparciu instytucji wyspecjalizowanej w dochodzeniu roszczeń, będzie partnerem dla producentów i sprzedawców, wymuszając na nich zachowania zgodne z wzorcami dobrych praktyk kupieckich i zasadami etycznego biznesu.

Bibliografia

- A New Impetus for Consumer Protection Policy. Communication from the Commission to the Council*, KOM (85) 314, 27.06.1985.
- „Bulletin of the European Communities”, 1981, nr 5.
- „Bulletin of the European Communities”, 1983, nr 10.
- Communication from the Commission – priorities for consumer Policy 1996–1998, KOM(95) 519 final, 31.10.1995.
- Communication from the Commission. Consumer Policy Action Plan 1999–2001, KOM (98), 14.01.1999.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee and the Committee of the Regions, Consumer Policy Strategy 2002–2006, KOM(2002) 208 7.05.2002.
- Council Directive 79/581/EEC of 19 June 1979 on consumer protection in the indication of the process of foodstuffs (Dz.Urz. WE. L 16/19, 26.06.1979).
- Council Directive 88/314/EEC of 7 June 1988 on consumer protection in the indication of the process of non-food products (Dz.Urz. WE L. 142/19, 9.06.1988).
- Council Resolution of 13 July 1992 on future priorities for the development of consumer protection Policy (Dz.Urz. WE C 186, 23.07.1992).
- Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy (Dz.Urz. WE C 092, 25.04.1975).
- Council Resolution of 19 May 1981 on a second program of the European Economic Community for a consumer protection and information policy (Dz.Urz. WE 133, 3.06.1981).
- Decyzja nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającej program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013), 30.12.2006.

- Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council of 7 June 1998 on consumer protection in the indication of the prices of products offered to consumers (Dz.Urz. WE L 080, 18.03.1998).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta (Dz.Urz. UE L 328, 18.12.2019).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/770 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych (Dz.Urz. UE L 136, 22.05.2019).
- Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.Urz. UE L 373, 21.12.2004).
- Eighteenth General Report on the Activities of the European Communities 1983*, Brussels–Luxembourg 1984.
- Eleventh General Report on the Activities of the European Communities in 1977*, Brussels–Luxembourg 1978.
- Fourteenth General Report on the Activities of the European Communities in 1980*, Brussels–Luxembourg 1981.
- Grunert K.G., *The consumer Information Deficit: Assessment and Policy Implications*, „Journal of Consumer Policy”, 1984, nr 3.
- Kendall V., *EC Consumer Law*, London–New York–Chichester 1994.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, KOM(2007) 99, 13.03.2007.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, KOM(2020)696, 13.11.2020.
- Malczyńska-Biały M., *Education and information in consumer policy in the Republic of Poland*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2019, nr 2.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylające decyzję nr 1926/2006/WE (Dz.Urz. UE L 84/42, 20.03.2014).
- Second Commission three year consumer policy action plan 1993–1995, KOM (93) 378, 28.07.1993.
- Sixteenth General Report on the Activities of the European Communities 1982*, Brussels–Luxembourg 1983.
- Thirteenth General Report on the Activities of the European Communities in 1979*, Brussels–Luxembourg 1980.
- Three Year Action Plan of Consumer Policy in the EEC, 1990–1992, KOM (90) 98, 3.05.1990.
- Twelfth General Report on the Activities of the European Communities in 1978*, Brussels–Luxembourg 1979.
- Uchwała Rady 93/C 110/01 (Dz.Urz. WE C. 110/1, 20.04.1993).

**Information and education in the consumer policy strategies
of the European Union**

Abstract

The article aims to present information and education as one of the goals of the European Union consumer policy strategy. The idea of consumer information and education in the European Union took the form of a concept. It can be identified on two levels. The first was related to activities in the field of shaping consumer knowledge in the educational and information process. The second, with the creation of an appropriate legal environment. It consisted in creating legal regulations containing guidelines for consumer information. The idea of consumer protection in the field of information and education was developed in legal acts in the form of consumer policy programs. It was implemented through a number of legal and organizational activities, i.e. the creation of consumer legislation, as well as information and educational activities of consumer protection entities.

Keywords: consumer education, European Union, consumer policy, consumer protection, information

Maciej Milczanowski*

KONCEPCJA *MISSION COMMAND* W KONTEKŚCIE WOJNY ROSYJSKO-UKRAIŃSKIEJ

Streszczenie

Koncepcja *Mission Command* została opracowana metodycznie przeszło 200 lat temu w postaci *Auftragstactic* przez wojskowych pruskich analizujących sukcesy armii Napoleona. Także w innych armiach zachodnich jest ona kształtowana na podstawie doświadczeń bojowych. Jest to zatem koncepcja praktyczna, oparta na realiach wojny, a nie czysto akademicka wynikająca jedynie z badań teoretycznych, choć jej analiza i odpowiednia forma zostały ukształtowane w uczelniach wojskowych. Niemniej jest ona pełna pozornych i intuicyjnych sprzeczności, co w strukturach wojskowych budzi nieporozumienia i znacząco utrudnia jej wdrażanie. Dlatego też doświadczenia armii ukraińskiej, która wdraża i wykorzystuje tę koncepcję w walce z wielokrotnie silniejszym przeciwnikiem, zasługują na szczególną uwagę. Doświadczenia te powinny stać się ważnym punktem odniesienia także dla polskiej armii, w której koncepcja ta wdrażana jest od dwóch dekad.

Słowa kluczowe: dowodzenie przez misję, zdecentralizowane dowodzenie, dowodzenie i kierowanie, wojna, dowodzenie, przywództwo

Wstęp

Wojna rosyjsko-ukraińska to, pomimo powoływania się przez Kreml na jedność etniczną, zderzenie różnych cywilizacji. Z jednej strony, neo-imperializm i wschodni autorytaryzm Rosji zderza się z procesami demokratyzacyjnymi, dążeniem do wolności i zachodnich standardów życia Ukrainy. Z drugiej, na płaszczyźnie sprzętowej, rosyjska (często radziecka) technologia zderza się z NATO-wską, choć ta druga, bardzo chaotycznie dostarczana Ukrainie, stanowi zlepek różnych systemów, które nie mogą tworzyć spójnego systemu walki. Natomiast w kontekście cywilizacyjnym mieszczą się też systemy dowodzenia, metody budowania zespołów, zaufania, inicjatywy i motywacji. Rosja to dowodze-

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: mmilczanowski@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-2322-2074.

nie schematami radzieckimi, pamiętającymi jeszcze II wojnę światową, gdzie kluczowe znaczenie ma rozkaz i bezwzględne posłuszeństwo (o charakterze niewolniczym) podwładnych. Dowodzenie zachodnie implementowane w Siłach Zbrojnych Ukrainy (SZU) co najmniej od 2014 roku jest bliższe *Mission Command* (MC), gdzie ważna jest inicjatywa podwładnych ograniczana jedynie kluczowymi informacjami zawartymi w rozkazie przełożonego. Rozkaz ten ma zawierać cel i przyczyny działań, bez szczegółowego określania metody realizacji. Decyzje dotyczące metod osiągnięcia wyznaczonego przez przełożonego celu podwładny podejmuje sam, zazwyczaj lepiej orientując się w sytuacji w terenie, w którym działa, od przełożonego znajdującego się na stanowisku dowodzenia.

Dowodzenie i kierowanie a dowodzenie przez misje

Koncepcje *Command and Control* (C2), czyli dowodzenie i kierowanie, oraz *Mission Command* (MC), czyli dowodzenie przez misje, są często traktowane jako przeciwstawne, bowiem opierają się na innych zasadach dowodzenia i funkcjonowania zespołów – oddziałów i pododdziałów. W praktyce obie zasady są w różnych sytuacjach ważne i traktuje się je jako komplementarne. Choć w armiach zachodnich zależnie od sytuacji stosuje się komplementarnie C2 i MC, to jednak filozofia funkcjonowania wojska opiera się zasadniczo na *Mission Command* jako zasadzie znacznie skuteczniejszej spajającej zespoły i generującej wyższą efektywność na polu walki, co nie wyklucza sytuacji, w których C2 staje się doraźną koniecznością. W C2 żołnierze wykonujący zadania w sytuacji chaosu – tzw. mgły wojny – czekaliby na rozkazy, zaś dzięki implementacji MC potrafią i mogą podejmować decyzje sami, wykorzystując nadarzające się sytuacje i uwarunkowania. MC wymaga inicjatywy podwładnych, ale też zaufania pomiędzy przełożonym i podwładnym.

C2 „to władza (uprawnienia), odpowiedzialność oraz działalność dowódców w zakresie koordynowania i wyznaczania kierunków działań, a także wdrażania rozkazów związanych z ich realizacją”¹. W ramach C2 cel osiąga się poprzez „wykonanie przydzielonego zadania (ang. *mission accomplishment*) zgodnie z planem działania”². W razie pojawienia się nieprzewidzianych sytuacji nieuniknionych w czasie działań w dynamicznym otoczeniu, zadaniem C2 jest stale monitorować sytuację i aktualizować plan, przekazując zmiany podwładnym, co powoduje u nich

¹ Dowodzenie i kierowanie w działaniach lądowych DT-3.2.2., Bydgoszcz 2018, s. 11.

² *Ibidem*, s. 12.

zmniejszanie poczucia niepewności³. Zasadnicza różnica pomiędzy C2 a MC polega na mechanizmie reakcji na nieprzewidziane sytuacje. W MC, zamiast czekać na aktualizację planu i nowe polecenia od przełożonego, podwładny jest przygotowany do samodzielnego podejmowania decyzji. Ta, jak mogłoby się wydawać, drobna różnica powoduje szereg konsekwencji dla systemu dowodzenia i w istocie wymaga przyjęcia innej filozofii przywództwa wojskowego.

Filozofia *Mission Command* jest wprowadzana w armiach zachodnich od dwóch dekad, choć w historii jej elementy były wykorzystywane przez wielu wybitnych dowódców. Jako ilustrację najczęściej stosuje się wojny Napoleona, na podstawie których dowódcy armii pruskiej opracowali swoją koncepcję *Auftragstactic*⁴. Pruscy badacze – najczęściej wojskowi, zbadali fenomen armii francuskiej i uznali, że jej główna cecha polega na swobodzie podejmowania decyzji przez podwładnych we mgle wojny. W chaotycznym środowisku pola bitewnego pruscy – zdyscyplinowani i dobrze wyszkoleni żołnierze – czekali na rozkazy, podczas gdy francuscy w kluczowych momentach potrafili samodzielnie podejmować decyzje i nie bali się wykazywać własnej inicjatywy. Różnica była szczególnie istotna na wszystkich poziomach działania – zarówno dowódczego, jak i najniższych szczebli hierarchii wojskowej.

Każda armia musi wypracować własną koncepcję MC na podstawie różnych doświadczeń. W rzeczywistości więc każda armia opracowuje własną koncepcję MC, która opiera się na tych samych filarach. MC polega na założeniu, że wojna jest chaotyczna i generuje wiele sytuacji niepewnych i niemożliwych do przewidzenia. Plany, z jednej strony, nigdy nie uwzględniają wszystkich możliwych zagrożeń i nie da się podwładnych wyposażyć we wszelkie możliwe scenariusze działań i zawczasu przewidzieć, jakie decyzje będzie trzeba podjąć⁵. Z drugiej strony, jeden plan, nawet najlepiej przygotowany, nigdy nie będzie mógł uwzględnić wszystkich okazji, jakie pojawiają się w trakcie realizacji zadania, a jego aktualizacja może być bardzo utrudniona lub nawet niemożliwa. Jako podstawowe zasady *Mission Command* w *Doktrynie wojskowej USA* wymieniane są:

1. Budowanie zwartych zespołów.
2. Budowanie wzajemnego zaufania.
3. Jasna intencja dowódcy.
4. Zdyscyplinowana inicjatywa.

³ *Ibidem*, s. 13.

⁴ J. Storr, *A Command Philosophy for the Information Age: The Continuing Relevance of Mission Command*, "Defence Studies", 2003, vol. 3, nr 3, s. 119–129; D. Hughes, *Moltke on the Art of War*, New York 2009.

⁵ ADP Army Doctrine Publication 3-0, Operations, Headquarters Department of the Army, Washington D.C., 19 July 2019, s. 3–40.

5. Stosowanie rozkazów misji.
6. Akceptacja uzasadnionego ryzyka⁶.

Jednak często dodawana jest siódma zasada, która w zasadzie powinna być pierwszą – kompetencje. Zasada ta w dużej mierze warunkuje wszystkie pozostałe, gdyż dowodzenie przez misję wymaga szczególnych kompetencji przywódczych. Mike Mears, były dyrektor zarządzający kapitałem ludzkim w CIA, określił kompetencje jako najważniejszą wartość przywódczą na polu walki⁷. Żołnierz „wyposażony” w inicjatywę oraz zaufanie przełożonych, rozumiejący zasady i cele strategiczne może być znacznie bardziej efektywny od takiego, który – aby podjąć działanie – potrzebuje kolejnych rozkazów w zmieniających się uwarunkowaniach. Jednakże stosowanie MC wynika nie tylko z decyzji liderów politycznych czy dowódców wojskowych, ale też uwarunkowań kulturowych, a szczególnie z kompetencji dowódców.

Doświadczenia z wojny rosyjsko-ukraińskiej

Znając metody szkolenia w armiach Układu Warszawskiego, które w niewiele zmienionej formie wciąż są realizowane w Rosji, można założyć, że inicjatywa w armii rosyjskiej jest nie tylko czynnikiem niepożądanym, ale wręcz zwalczanym. Również zaufanie w zespołach wojskowych nie jest tam czymś powszechnym. Świadczy o tym przebieg dotychczasowych działań rosyjskich w Ukrainie: „Według brytyjskiego wywiadu, żołnierze Putina często atakują nocą. Natomiast rano czekają na kolejne rozkazy”⁸; „Rosyjskie wojska stacjonujące w tym regionie stały się łatwymi celami dla SZU, wskutek braku rozkazów do ataku czy też wycofania”⁹. Można przedstawić kilka przykładów stosowania wciąż radzieckiej taktyki w Siłach Zbrojnych FR. Jednym z nich jest próba zajęcia lotniska w Hostomelu przez lekko uzbrojony Specnaz i wojska powietrznodesantowe¹⁰. Po fiasku żołnierze ci przebywali na obrzeżach lotniska przez kilka dni, czekając na rozkazy. Kolejna to sytuacja, w której

⁶ ADRP Army Doctrine Reference Publication 6-0, Headquarters Department of the Army, Washington D.C., 17 May 2012.

⁷ K. Osborn, *Ukraine's Decentralized Command Puts Russia on the Defensive*, The National Interest, <https://nationalinterest.org>, 10.09.2022 (4.03.2024).

⁸ G. Bielecki, *Zgotowali Rosjanom piekło o świcie. HIMARS-y miażdżą żołnierzy Putina*, Wirtualna Polska, <https://wiadomosci.wp.pl>, dostęp (14.12.2022).

⁹ J. Jankovsky, *Destination Disaster: Russia's Failure At Hostomel Airport*, Oryx, <https://www.oryxspioenkop.com> (4.03.2024).

¹⁰ B. Hall, *Military briefing: Ukraine's battlefield agility pays off*, Financial Times, <https://www.ft.com>, 26.05.2022 (4.03.2024).

wojska rosyjskie dokonywały wielokrotnych prób forsowania rzeki Siwierski Doniec w maju 2022 roku za pomocą mostu pontonowego. Most ten był wielokrotnie ostrzeliwany przez ukraińską artylerię, wskutek czego wojska rosyjskie ponosiły dotkliwe straty ludzkie i w sprzęcie ciężkim. Ogółem szacuje się, że SZFR utraciły tam minimum 80 czołgów i innych jednostek sprzętu oraz 400 żołnierzy¹¹. Bardzo głośna była też sytuacja na lotnisku w Czarnobajiwce koło Chersonia, gdzie Rosjanie umieszczali kilkanaście razy śmigłowce i inny sprzęt, który wojska ukraińskie ostrzeliwały za pomocą artylerii, o czym informował m.in. Ołeksandr Arestowycz¹². Powyższe przykłady świadczą o tym, że doktryna w wojsku rosyjskim pozostała niezmienną od II wojny światowej.

Z drugiej strony wielu ukraińskich dowódców szkoliło się na kursach i ćwiczeniach NATO-wskich, szczególnie po 2014 roku. Jeszcze wcześniej ukraińscy żołnierze wraz z wojskami koalicji uczestniczyli w *Operacji Iracka Wolność*. W początkowym okresie agresji rosyjskiej na Ukrainę po 24 lutego 2022 roku wojsko ukraińskie z powodzeniem stosowało doktrynę *Mission Command*. Działania niewielkich pododdziałów wojskowych oparte były na kreatywności i inicjatywie dowódców szczebla taktycznego. Zdecentralizowane było dowodzenie, ale także łączność, realizowana za pomocą wielu małych węzłów łączności na krótkich dystansach. Sprawiało to duże kłopoty WRE Rosjan¹³. Ukraińscy żołnierze stosowali zasadzki z wykorzystaniem broni przeciwpancernej, niewielkie pododdziały prowadziły działania nieregularne. Wszystko to pozwalało na wykorzystanie elementu zaskoczenia¹⁴. Taktyka zdecentralizowanego dowodzenia była podstawowym elementem szkoleń ukraińskich dowódców od 2016 roku, choć już od 2014 była ona wdrażana w SZU, o czym w wywiadzie dla „Financial Times” mówił Mikhailo Samus, który spędził 12 miesięcy na Ukrainie, uczestnicząc w tych szkoleniach¹⁵. Zmiany metod i filozofii dowodzenia wymagają dekad ćwiczeń i szkoleń. W dużej mierze są to zmiany pokoleniowe i cywilizacyjne. Armia ukraińska nie miała tyle czasu ani możliwości, aby zaadaptować MC w pełni, co jest wciąż problemem także w armiach zachodnich. Wraz z kolejnymi dostawami sprzętu i przygotowywaną konrofensywą wiosną 2023 roku wróciło też szczegółowe planowanie, biurokracja i ograniczenie inicjatywy¹⁶.

¹¹ *Ibidem*.

¹² M. Bruszewski, *Czarnobajiwka? Rosyjscy żołnierze nazywają ją czyścem*, Defence 24, <https://defence24.pl> (4.03.2024).

¹³ K. Osborn, *op.cit.*

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ B. Hall, *op.cit.*

¹⁶ *Ibidem*.

Po stronie rosyjskiej, zależnie od kompetencji dowódców, pojawiają się działania zaawansowanych taktycznie – określanych jako pośrednie przez Liddel-Harta. Za przykład może posłużyć zajmowanie miejscowości Popasna, gdzie rosyjskie wojsko pozorowało uderzenia, myląc ukraińską obronę¹⁷. Nie należy się jednak spodziewać przyjęcia koncepcji *Mission Command* w rosyjskiej armii z trzech głównych przyczyn:

- przyczyn natury ideologicznej,
- przyczyn natury kulturowej,
- przyczyn natury polityczno-militarnej.

MC jest koncepcją zachodnią, czy to postrzegana jako pruska, czy amerykańska, przez co w Rosji jest uważana za wrogą. Ideologiczna walka Rosji ze światem zachodnim, przynajmniej oficjalnie, wyklucza czerpanie z tego świata wzorców. Rosja to kultura wschodnia, charakteryzująca się wysokim dystansem władzy, kolektywizmem i wysokim poziomem unikania niepewności¹⁸. Kulturowo zatem relacje wewnętrzne w armii rosyjskiej stoją w zasadniczej sprzeczności z zasadami MC.

Poczucie potęgi polityczno-militarnej sprawia, że rosyjscy liderzy tak polityczni, jak i wysocy rangą wojskowi instrumentalizują i *de facto* dehumanizują nie tylko armie i społeczeństwa zachodnie, ale podobny stosunek mają także do własnych obywateli i żołnierzy. Liczne społeczeństwo i nieustanne posługiwanie się mitami kreowanymi na podstawie II wojny światowej, dla których w Rosji tworzy się przeszłość w wersji alternatywnej, kształtują społeczeństwo w części popierające wojny, a po części w pełni zastraszone. Warto zwrócić uwagę, że dymisje czy też zmiany na szczytach armii nie były uzasadniane gigantycznymi stratami ludzkimi na polu walki, tylko niezrealizowaniem zadań postawionych przez głównodowodzącego. Straty ludzkie nie tylko nie stanowią dla rządzących problemem, ale wpisują się w ideologię i nowy mit o zagrożonej Rosji walczącej ze „zgniłym Zachodem”, do czego nawoływał od dekad m.in. Aleksander Dugin¹⁹. Wprowadzanie MC wymaga nowej filozofii funkcjonowania oraz nowych koncepcji szkolenia wojska, w których podstawową zasadą jest zaufanie pomiędzy przełożonym a podwładnymi oraz zdyscyplinowana inicjatywa, co wymaga jasno określonego celu i wyjaśnienia powodu podejmowanych działań. W armii rosyjskiej taka koncepcja nie byłaby skuteczna, a wręcz mogłaby być niebezpieczna. Pokazał to bunt Prigożina, który jako jedyny uzyskał pewną swobodę operacyjną, co jednak w konsekwencji przyplacił życiem.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ G. Hofstede, G.J. Hofstede, *Kultury i organizacje: zaprogramowanie umysłu*, Warszawa 2007.

¹⁹ M. Milczanowski, *Zachód wobec kryzysu politycznego na Ukrainie (2013–2014)*, „Bezpieczeństwo: Teoria i praktyka”, 2014, nr 8, t. 3, s. 29.

Podobną diagnozę odnośnie do MC w kontekście armii rosyjskiej stawiają pułkownicy Joe Junguzza i Kelly Lelito, opierając się na przykładach z dwóch lat wojny rosyjsko-ukraińskiej²⁰. Wojskowi w swoim artykule zwracają też uwagę na kulturową „kompatybilność” armii USA z MC. Warto w tym kontekście zauważyć, że patrząc historycznie, załączki MC można odnaleźć zarówno w kulturze kozaków stepowych, często prowadzących działania w małych, szybko przemieszczających się konno oddziałach posiadających duży zakres inicjatywy, jak i wojskach Rzeczypospolitej, gdzie dowódcy wywodzący się ze szlachty mieli sporą swobodę działań, a także jeszcze w czasie wojny w obronie Konstytucji 3 Maja oddziały polskie prowadziły działania nieregularne przeciw armii carskiej. Wielu oficerów RP nabrało też doświadczenia w armii Napoleona, która stała się modelem dla pruskiej *Auftragstactic*, do dziś często przedstawianej jako pierwowzór MC. Okres po II wojnie światowej stanowił czas dominacji radzieckiej i siłowego wprowadzania radzieckich zwyczajów i metod działania. W tym czasie relacje wewnętrzne zarówno w wojsku, jak i w innych instytucjach w Polsce (a tym bardziej Ukrainie) zostały pozbawione wszelkiej inicjatywy oddolnej, zastąpionej centralizacją, a wręcz zniechęcaniem do samodzielnego myślenia. Warto zatem zwrócić uwagę na to, że MC nie jest dla Polski i Ukrainy koncepcją obcą kulturowo, ale wynika głęboko z kultury i tradycji obu narodów. Nie powinna być przedstawiana jako element zachodni, ale stanowić jeden z czynników przywracania tradycyjnych wartości w obu krajach, co zasadniczo odróżnia je od Rosji, w której podobne tradycje nie istnieją.

Natomiast istnieje tendencja w krajach, które przechodzą transformację z systemów autorytarnych na demokratyczne, do adaptowania MC w swoich siłach zbrojnych. Przykładem jest Tajwan, który próbuje utrzymać swoją niezależność od autorytarnych Chin. Tam MC jest wprowadzane od 2023 roku systemowo, co wynika z analizy sytuacji militarnej w wojnie rosyjsko-ukraińskiej²¹.

Wdrażanie MC w kontekście wojny w Ukrainie

Wojna w Ukrainie uświadomiła wielu decydentom, jak pilne wyzwania stoją przez SZ RP. Nie mogą one ograniczać się jednak wyłącznie do dyskusji na temat liczebności armii oraz zakupów sprzętu. Sku-

²⁰ J. Junguzza, K. Lelito, *What National Culture Teaches Us About Mission Command*, Small Wars Journal, <https://smallwarsjournal.com> (4.04.2024).

²¹ C. Brezenski, *Pivotal Lessons from the War in Ukraine: The Value of Decentralized Command and Control*, Institute for Future Conflict, <https://ifc.usafa.edu> (11.09.2024).

teczne i sprawne dowodzenie jest kwestią kluczową kształtującą nowoczesną armię i pozwalającą na ograniczanie strat w działaniach zbrojnych. Wdrażanie MC jest jednak ogromnym wyzwaniem dla SZ RP, o czym mówił generał Andrzejczak w wywiadach medialnych²²: „Oficerowie i menadżerowie muszą zdać sobie sprawę, że zmiany modeli przywództwa w kierunku dowodzenia przez cele są nieuniknione. Wynikają bowiem nie tylko z potwierdzonej skuteczności, ale też daleko idących zmian cywilizacyjnych”²³.

Jedną z podstawowych przyczyn trudności we wdrażaniu MC w Wojsku Polskim jest wywodzący się z PRL system szkolenia, który na wielu szczeblach funkcjonował długo po 1989 roku, a nawet jeszcze w strukturach NATO. System ten opierał się na skrajnej wersji C2, czyli zasadzie, że przełożony wie wszystko, a podwładny nie tylko nie wie nic, ale nawet nie powinien podejmować prób samodzielnego myślenia. Temat ten jest trudny do badania, bowiem w piśmiennictwie naukowym znaleźć można głównie odniesienia do programów kształcenia w szkolenictwie wojskowym czy służbie zasadniczej tamtego okresu²⁴. Tymczasem praktyka ówczesnego systemu opisywana była raczej w literaturze popularnej, do której świat nauki sięga znacznie rzadziej, i każdy wojskowy, który sam w tym systemie uczestniczył, zdaje sobie sprawę, jak bardzo obraz rysujący się w piśmiennictwie fachowym odbiega od kluczowych elementów ówczesnej rzeczywistości. W istocie system ten można na potrzeby tego artykułu przedstawić w dwóch zasadach:

- kolektywizacja myślenia,
- pozbawienie wszelkich oznak inicjatywy – cała wiedza, władza i decyzyjność w rękach przełożonego.

Bardzo charakterystyczny cytat dla zwyczaju wojskowego, który trwał jeszcze na długo po wejściu Polski w struktury NATO, przedstawia system, w którym podwładny ma w pełni zdać się na decyzje i szczegółowe instrukcje przełożonego: „Jesteście teraz w wojsku, a być żołnierzem to znaczy... Nie myśleć! Od tej chwili myślenie przejmuje za was podoficer”²⁵. Na każ-

²² *Generał Andrzejczak: Musimy efektywnie zintegrować system bezpieczeństwa narodowego*, Defence24, <https://www.defence24.pl> (14.12.2023); R.T. Andrzejczak, *Dowodzenie przez cele – przywództwo w erze cyfrowej*, „Harvard Business Review Polska”, lipiec–sierpień 2018, s. 112.

²³ R.T. Andrzejczak, *op.cit.*

²⁴ Przykładem jest tu artykuł przedstawiający treści i metody kształcenia wojskowego w czasach PRL: I. Pietkiewicz, *Elementy działalności edukacyjno-wychowawczej w polskich uczelniach wojskowych w II połowie XX wieku*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych”, 2012, s. 65–88.

²⁵ W. Zdanowski, *Misjonarze z Dywanowa: Polski Szwajk na misji w Iraku*, Kwizdyń 2007, s. 7.

dym szczeblu dowodzenia przełożony był posiadaczem pełni władzy i całej informacji, a jego podwładny miał tylko wykonywać rozkazy. W tak skonstruowanym systemie na wszystkich szczeblach oczekiwano na decyzje ze szczebli wyższych, aż po sam szczyt hierarchii wojskowej. W systemie tym istniał zupełnie zafałszowany obieg informacji, gdzie przełożeni oczekiwali meldunków o wykonaniu zadania, ukończeniu jednostek, pełnej gotowości itd. Zgłaszanie problemów nie było mile widziane. Taki system kształtował fasadową skuteczność oraz fikcyjne zaufanie pomiędzy przełożonymi a podwładnymi.

Powyższe zasady funkcjonowania są charakterystyczne dla armii byłego Układu Warszawskiego, a przede wszystkim dla samej Rosji. Problemy tak ukształtowanego systemu dowodzenia oraz obiegu informacji uwydatniły się szczególnie podczas wojny rosyjsko-ukraińskiej i dotyczyły struktur państwa aż po najwyższe stanowiska.

Zakończenie

Mission Command jest filozofią dowodzenia, która zmienia DNA wojska. Wdrażanie MC nie odbywa się jedynie na szkoleniach przed misjami czy działaniami zbrojnymi, ale jest istotą funkcjonowania wojska w ogóle. Wymaga jednak wszechstronnych kompetencji, szczególnie przywódczych, które w tym obszarze stają się w dużej mierze tożsame z kompetencjami dowódczymi. Wdrożenie MC zwiększa skuteczność działań i zmniejsza straty własne. Wynika to zarówno z doświadczeń historycznych, zbadanych przez oficerów pruskich w połowie XIX wieku, a także amerykańskich i brytyjskich w XXI wieku, ale też skuteczności nowoczesnego przywództwa w firmach cywilnych, co zbadane zostało i przedstawione w słynnej książce Jima Collinsa *Good to Great*²⁶. Jednakże wdrażanie MC w armiach byłego Układu Warszawskiego oraz krajach związkowych ZSRR wymaga głębokiej zmiany mentalności wojskowych każdego szczebla, co wiąże się z kwestiami natury kulturowej i cywilizacyjnej.

Wdrażanie filozofii dowodzenia MC w trakcie trwającego konfliktu zbrojnego jest ekstremalnie trudne, ale daje przewagę taktyczną na polu walki. Jednakże MC jedynie w formie rozkazu bez uświadomienia filozofii tej koncepcji może powodować mylne jej zrozumienie i paradoksalnie powodować niebezpieczne rozluźnienie dyscypliny wojskowej. W przypadku Sił Zbrojnych Ukrainy problemem w tym kontekście jest

²⁶ J. Collins, *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap...And Others Don't*, Boulder, 2011.

znaczący odsetek strat wśród żołnierzy szkolonych według zachodnich standardów oraz wdrażanie do służby oficerów szkolonych jeszcze w ZSRR, którzy zasadniczo stosują metody podobne do rosyjskich – z prostej przyczyny – innych nie znają, a nawet gdyby poznali, trudno byłoby im zaufać i wdrożyć je w swojej praktyce. Z kolei SZ RP w warunkach większego zagrożenia takim konfliktem mają czas i możliwość racjonalnego wdrożenia tej koncepcji. Wojna rosyjsko-ukraińska powinna pozwalać Siłom Zbrojnym RP na wyciąganie wniosków i przyspieszenie procesów zmian w obszarze pozyskiwania sprzętu i budowania zintegrowanych systemów dowodzenia oraz w szybszym wdrażaniu filozofii MC, korzystając z doświadczeń ukraińskich i zachodnich. Wdrażanie MC wymaga uwzględnienia kontekstu kulturowego, ponieważ każda armia musi mieć swoją wersję MC.

Bibliografia

- ADP Army Doctrine Publication 3-0, Operations, Headquarters Department of the Army Washington, D.C., 19 July 2019.
- ADRP Army Doctrine Reference Publication 6-0, Operations, Headquarters Department of the Army Washington, D.C., 17 May 2019.
- Andrzejczak R.T., *Dowodzenie przez cele – przywództwo w erze cyfrowej*, „Harvard Bussines Review Polska”, lipiec–sierpień 2018.
- Brezenski C., *Pivotal Lessons from the War in Ukraine: The Value of Decentralized Command and Control*, Institute for Future Conflict, <https://ifc.usafa.edu> (11.09.2024).
- Bruszewski M., *Czarnobajiwka? Rosyjscy żołnierze nazywają ją czyścem*, Defence24, <https://defence24.pl> (4.03.2024).
- Dowodzenie i kierowanie w działaniach lądowych DT-3.2.2.*, Bydgoszcz 2018.
- General Andrzejczak: *Musimy efektywnie zintegrować system bezpieczeństwa narodowego*, Defence24, <https://www.defence24.pl> (14.12.2023).
- Hall B., *Military briefing: Ukraine's battlefield agility pays off*, Financial Times, <https://www.ft.com> (4.03.2024).
- Hughes D., *Moltke on the Art of War*, New York 2009.
- Jankovsky J., *Destination Disaster: Russia's Failure At Hostomel Airport*, Oryx, <https://www.oryxspioenkop.com> (4.03.2024).
- Junguzza J., Lelito K., *What National Culture Teaches Us About Mission Command*, Small Wars Journal, <https://smallwarsjournal.com> (4.04.2024).
- Milczanowski M., *Zachód wobec kryzysu politycznego na Ukrainie (2013–2014)*, „Bezpieczeństwo: Teoria i praktyka”, 2014, nr 8, t. 3.
- Osborn K., *Ukraine's Decentralized Command Puts Russia on the Defensive*, The National Interest, <https://nationalinterest.org> (4.03.2024).
- Pietkiewicz I., *Elementy działalności edukacyjno-wychowawczej w polskich uczelniach wojskowych w II połowie XX wieku*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych I Społecznych”, 2012.
- Storr J., *A Command Philosophy for the Information Age: The Continuing Relevance of Mission Command*, „Defence Studies”, 2003, vol. 3, nr 3.

Mission Command concept in the context of Russia-Ukraine war

Abstract

The Mission Command concept was methodically developed over 200 years ago in the form of *Auftragstactic* by Prussian military officers analyzing the successes of Napoleon's army. In other Western armies, it is also shaped based on combat experience. Therefore, it is a practical concept, based on the realities of war, and not an academic concept resulting from theoretical research. Nevertheless, it is full of apparent and intuitive contradictions, which causes misunderstandings in military structures. Therefore, the experience of the Ukrainian army, which implements and uses this concept in the fight against a much stronger enemy, deserves special attention. These experiences, more than anything else, should become an important point of reference also for the Polish army, in which this concept has been implemented for two decades.

Keywords: Mission Command, Decentralized command, Command&Control, war, commanding, leadership

Józef Młyński*, Katarzyna Stankiewicz**

**NIEFORMALNA OPIEKA
NAD OSOBAMI STARSZYMI
WOBEC ZMIANY POKOLENIOWEJ.
WYZWANIA DLA ZARZĄDZANIA W USŁUGACH
RODZINY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Streszczenie

Nieformalna opieka rodzinna nad osobami starszymi wpisana jest w tradycje polskiej rodziny i stanowi wyraz solidarności międzypokoleniowej. Jednak coraz częściej również w naszym kraju ustępuje miejsca formom opieki instytucjonalnej. Tymczasem opieka nieformalna odpowiada na promowane w krajach zachodnich i polityce unijnej idee deinstytucjonalizacji opieki nad osobami starszymi. Jest to istotny wymiar zarządzania w usługach samorządowych. Celem tekstu jest przedstawienie nieformalnej opieki jako wyzwania dla rodziny oraz polityki społecznej w kontekście przemian społeczeństwa polskiego, z uwzględnieniem zmian pokoleniowych. Temat opieki rodzinnej i jej uwarunkowań społecznych zostanie omówiony na podstawie przeglądu dostępnej literatury, przepisów prawnych i działań z zakresu polityki społecznej

Słowa kluczowe: opieka nieformalna, nieformalny opiekun rodzinny, osoby starsze, rodzina, polityka społeczna, wsparcie społeczne, pokolenie Y

Wstęp

Wraz z nasilającymi się zmianami demograficznymi i społeczno-kulturowymi mamy obecnie do czynienia ze wzrostem znaczenia nieformalnej opieki nad osobami starszymi, która świadczona jest w ramach rodziny. Jednocześnie coraz trudniejsza staje się sytuacja opiekuna nieformalnego, co możemy traktować jako wyzwanie zarówno dla samej rodziny, jak też dla polityki społecznej państwa. Z jednej strony społec-

* Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, e-mail: jozef.mlynski@up.krakow.pl, ORCID: 0000-0002-2475-9658.

** Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, e-mail: katarzyna.stankiewicz@uksw.edu.pl, ORCID: 0000-0003-0554-4261.

czeństwo szybko się starzeje, coraz większy odsetek stanowią w nim osoby starsze, co dotyczy również sytuacji w Polsce. Z drugiej natomiast decyzje o założeniu rodziny i posiadaniu potomstwa przez przedstawicieli młodszych pokoleń odkładane są na później, a dzietność jest ograniczana, co generuje wiele problemów społecznych związanych ze świadczeniem opieki rodzinnej, począwszy od powszechnie znanych dylematów przedstawicieli tzw. *sandwich generation*. Mniejsza dzietność pośrednio przekłada się również na to, że obowiązek opieki nad starzejącymi się rodzicami nie rozkłada się już na kilkoro dzieci, jak bywało dawniej. Jeżeli do tej sytuacji dołożymy narastającą mobilność, charakterystyczną zwłaszcza dla młodszych pokoleń, odpowiedzialnych za opiekę nad rodzicami, wyraźnie widzimy, w jak trudnym momencie – jeśli chodzi o organizację opieki nad seniorami – obecnie się znajdujemy jako polskie społeczeństwo, co zresztą odpowiada sytuacji w innych krajach starzejącej się Europy. Jednak to akurat w Polsce tradycje opieki nad seniorami w ramach rodziny są bardzo silne, co jest jednocześnie pewnym obciążeniem dla młodych, ale też siłą społeczną do wykorzystania przy planowaniu polityki społecznej państwa.

Opieka nieformalna nad osobami starszymi, świadczona w rodzinie, jest ściśle powiązana z polską tradycją i kulturą i stanowi wyraz solidarności międzypokoleniowej. Obowiązek sprawowania takiej opieki przez najbliższych wydaje się czymś naturalnym i oczywistym. Takie nastawienie ciągle dominuje w społeczeństwie polskim, pokazując znaczenie rodziny i siłę tworzonych w jej ramach sieci społecznych jako międzygeneracyjnych zobowiązań¹. Nie oznacza to jednak, że sprawowanie opieki nad starszymi przez młodsze pokolenie, w tym zwłaszcza dorosłe dzieci, nie jest dla nich obciążeniem. Rodzinni opiekunowie skarżą się na nadmiar obowiązków, brak czasu i środków finansowych, ale również na wykluczenie zawodowe i brak wystarczającego wsparcia ze strony państwa². Nieformalna opieka rodzinna nad osobami starszymi może być zatem postrzegana jako wyzwanie – zarówno z perspektywy rodziny, jak i państwa, również jako obszar zarządzania w usługach społecznych. Przemiany polskiej rodziny, zmiany pokoleniowe oraz szybko postępujące starzenie się polskiego społeczeństwa czynią te wyzwania tym bardziej znaczącymi.

¹ A. Abramowska-Kmon [i in.], *W stronę sprawiedliwej troski. Opieka nad osobami starszymi w Polsce*, Warszawa 2022, s. 33.

² M. Rosochacka-Gmitrzak, *Wsparcie opiekunów nieformalnych – w stronę równowagi społecznych oczekiwań i opiekuńczych możliwości państwa* [w:] *Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, red. M. Raław, Warszawa 2011, s. 145–146.

Celem niniejszego tekstu jest przedstawienie nieformalnej opieki rodzinnej jako wyzwania dla rodziny oraz polityki społecznej w Polsce z uwzględnieniem idei solidarności międzypokoleniowej oraz zmian pokoleniowych, a zwłaszcza wchodzenia w rolę opiekunów przedstawicieli kolejnego pokolenia urodzonych już w latach 80. (tzw. pokolenie Y, zwane też „millenialsami”). Temat zostanie omówiony na podstawie przeglądu dostępnej literatury, w tym również ustaleń dotyczących kierunków i form działania w ramach polityki społecznej na rzecz osób starszych i ich rodzin. Analiza będzie punktem wyjścia dla sformułowania szeregu praktycznych rekomendacji w zakresie wsparcia rodzinnych opiekunów nieformalnych.

Nieformalna opieka rodzinna nad osobami starszymi

Warto wyjść od doprecyzowania rozumienia zawartego w tytule pojęcia „osoba starsza”, przyjmując, że starość jest kolejnym okresem w życiu człowieka, następującym po etapie dojrzałości. Określenie „osoba starsza”, podobnie jak bliski znaczeniowo termin „senior”³, co prawda odwołuje się do wieku, ale nie ma jednoznacznego odniesienia do określonej cezur, kiedy to można już kogoś nazwać „starszym”. Pojęcie to jest wykorzystywane w dokumentach unijnych i wydaje się neutralne, jednak każdorazowo wymaga dookreślenia. Można przyjąć, że starość jako etap rozwoju człowieka odnosi się do osiągnięcia przez jednostkę wieku emerytalnego i zakończenia aktywności zawodowej⁴.

W literaturze z zakresu gerontologii społecznej znajdziemy wskazanie na swego rodzaju „stopniowalność” starości. Etap ten dzielony bywa na trzy okresy: przejściowy (60–75 lat), wieku podeszłego (po 75. roku życia) i wieku starczego (po 90. roku)⁵. Kazimierz Dzieńo proponuje nieco inny podział: starość początkowa (60–69 lat), wiek przejściowy

³ Zgodnie z definicją słownikową senior to „najstarszy wiekiem członek rodziny lub rodu”. *Słownik języka polskiego PWN*, red. W. Doroszewski, 1997, <http://sjp.pwn.pl> (21.05.2023). Jednak potocznie termin senior odnosi się do osoby starszej. Na użytek tego tekstu pojęcia „osoba starsza” i „senior” stosowane są zamiennie.

⁴ B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, M. Dzięgielewska, *Podstawy gerontologii społecznej*, Warszawa 2006, s. 73; K. Szczeszek, *Spokojny wieczór życia? – rozważania nad czasem wolnym w okresie starości* [w:] *Starość w perspektywie studiów pedagogicznych*, red. A. Tokaj, Leszno 2008, s. 124–125; T. Różański, *Wybrane problemy czasu wolnego ludzi starszych w Polsce* [w:] *Starość, poznać, przeżyć, zrozumieć*, red. M. Halicka, J. Halicki, E. Kramkowska, Białystok 2016, s. 391.

⁵ *Słownik pedagogiki i psychologii. Zagadnienia. Pojęcia. Terminy*, red. K. Janus, Warszawa 2011, s. 267.

(70–74 lata), starość zaawansowana (75–84 lata) oraz starość niedołączna – 85 lat i więcej⁶. Popularny jest również podział na „młodych starych” oraz „starych starych”, do którego odnosi się zestawienie „trzeciego” i „czwartego wieku”. O ile trzeci wiek jest czasem samodzielnego funkcjonowania już po okresie dojrzałości, w stosunkowo dobrym stanie zdrowia, to w przypadku czwartego wieku rośnie zależność seniora od opiekuna w zakresie realizacji różnego typu potrzeb opiekuńczych⁷.

W tej analizie przedmiotem zainteresowania będzie przede wszystkim opieka nad osobami starszymi czwartego wieku, nazywanymi „starymi starymi”, których samodzielne funkcjonowanie bez dodatkowej pomocy jest już znacząco utrudnione ze względu na ograniczenia związane z wiekiem i zdrowiem. Jako początek czwartego wieku przyjmujemy tutaj – w odniesieniu do warunków polskich – 75. rok życia⁸.

Obecnie funkcjonują w Polsce dwie formy opieki nad osobami starszymi, nieformalna i formalna. Opieka nieformalna opiera się przede wszystkim na więzach rodzinnych i jako taka była historycznie pierwsza, poprzedzając działania zorganizowane, prowadzone w ramach instytucji⁹. Jej źródłem jest idea solidarności międzypokoleniowej, którą Piotr Szukalski definiuje jako „poczucie wzajemnej odpowiedzialności wobec osób przynależących do innych generacji”¹⁰. Autor wskazuje na jej związek z więzią międzypokoleniową, która aktywizuje się w konkretnych działaniach na rzecz przedstawicieli innego pokolenia, uwzględniających ich potrzeby, interesy i opinie¹¹.

Tradycyjnie opieka nad starzejącymi się rodzicami należała w Polsce do powinności dzieci w ramach tzw. wymiany funkcji opiekuńczej¹². Sprawowana przez bliskich opieka wpisuje się w system hierarchicznego

⁶ M. Kuś, M. Szwed, *Realizacja potrzeb ludzi starszych a zadania samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie”, 2012, wydanie specjalne, s. 303.

⁷ P. Szukalski, *Ageizm – dyskryminacja ze względu na wiek* [w:] *Starzenie się ludności Polski – między demografią a gerontologią społeczną*, red. J.T. Kowaleski, P. Szukalski, Łódź 2008, s. 154.

⁸ P. Błędowski [i in.], *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce*, Warszawa 2012, s. 16.

⁹ A. Kamińska [i in.], *Wsparcie dla opiekunów nieformalnych osób niesamodzielnych – doświadczenia krakowskie* [w:] *Edukacyjne, społeczne i medyczne konteksty w perspektywie zmian cywilizacyjnych*, red. A. Mirczak, K. Jagielska, Kraków 2021, s. 146.

¹⁰ P. Szukalski, *Czym jest solidarność międzypokoleniowa?* [w:] *Jakość życia seniorów w XXI wieku z perspektywy polityki społecznej*, red. D. Kałuża, P. Szukalski, Łódź 2010, s. 14.

¹¹ *Ibidem*.

¹² B. Szatur-Jaworska, *Sytuacja rodzinna i potrzeby opiekuńcze ludzi starych w Polsce*, „Studia BAS”, 2012, nr 2, s. 74–75.

modelu kompensacyjnego rodziny, w ramach którego odpowiedzialność za starszych spoczywa na rodzinie¹³, a korzystanie z form pomocy instytucjonalnej wiązało się z oskarżeniami o brak wdzięczności po stronie dzieci i bezduszność z ich strony¹⁴.

Również współcześnie rodzina zajmuje pierwsze miejsce w zapewnianiu opieki swoim członkom, nie tylko osobom starszym, ale także dzieciom czy osobom przewlekle chorym i z niepełnosprawnością. W przypadków osób starszych z reguły jako pierwszy rolę opiekuna podejmuje współmałżonek, w dalszej kolejności dzieci, a następnie inni członkowie rodziny¹⁵. Co prawda ciągle nie ma w Polsce dużego społecznego poparcia dla umieszczania seniorów w placówkach opieki, jednak – jak wskazują niektórzy autorzy – niekoniecznie jest to przejawem silnych więzi rodzinnych. Może być również wskazaniem na utrudniony dostęp do instytucji opieki stacjonarnej oraz niezadowalającej jakości świadczonych tam usług, szczególnie dla mieszkańców obszarów wiejskich, ze względu na relatywne zarządzanie władz gminnych organizujących publiczną opiekę środowiskową¹⁶.

Opiekunem nieformalnym nazywamy osobę, która „dostarcza regularnego, trwałego, fizycznego i (lub) emocjonalnego wsparcia oraz asysty przy czynnościach dnia codziennego komuś, [...] kogo psychofizyczną kondycję można określić jako słabą”¹⁷. Zwykle za ten rodzaj opieki nie pobiera się wynagrodzenia¹⁸. Określenie „rodzinny opiekun

¹³ Jest to zgodne z nadrzędną w polityce społecznej zasadą subsydiarności. Zob. np. A. Regulska, *Pomocniczość jako zasada przyznawania świadczeń z systemu pomocy społecznej. Perspektywa pedagogiczna*, „Studia Elckie”, 2020, nr 4, s. 471; por. Z. Szweda-Lewandowska, *Modele opieki nad osobami niesamodzielnymi*, „Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2014, nr 197, s. 215–224; J. Krzyszkowski, *Pomoc społeczna wobec starzenia się społeczeństwa polskiego*, „Przegląd Socjologiczny”, 2013, nr 2, s. 9–13.

¹⁴ A. Janowicz, *Rola opiekunów nieformalnych w opiece u kresu życia. Przyczynki do badań w ramach projektu European Palliative Care Academy (EUPCA)*, „Pielęgniarstwo i Zdrowie Publiczne”, 2014, nr 4, s. 162.

¹⁵ E. Bojanowska, *Opieka nad ludźmi starszymi* [w:] *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, red. P. Szukalski, Warszawa 2009, s. 233.

¹⁶ J. Krzyszkowski, *Pomoc społeczna wobec starzenia się społeczeństwa polskiego*, „Przegląd Socjologiczny”, 2013, nr 2, s. 14.

¹⁷ K. Czub, S. Szyrka, M. Zaręba, *Pogłębione studium usług opiekuńczych skierowanych do osób starszych. Środowiskowa opieka formalna i nieformalna. Raport z badań*. Poznań 2017; por. S. Savage, N. Carvill, *The relationship between taking an informal caring role and social exclusion* [w:] *Theorising Social Exclusion*, red. A. Taket [i in.], London–New York 2009, s. 87.

¹⁸ *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiej Funduszu Społecznego*

nieformalny” odnosi się natomiast do członków rodziny pełniących tę rolę w stosunku do wymagającego pomocy seniora bez profesjonalnego przygotowania w tym zakresie. Do zadań opiekuna należy udzielanie różnego rodzaju wsparcia osobie starszej, w tym wsparcia: instrumentalnego (pomoc w przemieszczaniu się, robieniu zakupów itp.), pielęgnacyjnego (higiena osobista, karmienie itp.), informacyjnego (np. w razie potrzeby kontaktu z instytucjami zajmującymi się usługami dla osób starszych) oraz emocjonalnego¹⁹.

Opieka nieformalna oferowana przez członków rodziny stoi obecnie przed wieloma wyzwaniami. Starzejące się społeczeństwo, przemiany społeczno-kulturowe oraz postępująca mobilność przedstawicieli młodszych pokoleń połączona z dużym transferem zawodowym i pracowniczym wymuszają zmiany w funkcjonowaniu rodziny i jej cyklu. Młodzi zakładają rodziny później, „odkładają” posiadanie potomstwa, związki nieformalne i tymczasowe stają się normą, podobnie jak patchworkowość rodziny²⁰. Wraz z kryzysem rodziny rozluźniają się więzi międzypokoleniowe, a tym samym gotowość do reorganizacji życia w związku z wejściem w rolę opiekuna osoby starszej²¹. Sprawowanie opieki nad seniorem dezorganizuje życie codzienne, ogranicza funkcjonowanie na rynku pracy, zabiera czas wolny. Tymczasem młodsze pokolenia nastawione są na budowanie kariery, rozwijanie swojego potencjału i zaspokajanie osobistych potrzeb. Zajmowanie się starzejącymi rodzicami staje się znaczącym obciążeniem²². W tej sytuacji rozwiązaniem wydaje się wsparcie ze strony instytucji poprzez usługi świadczone w formie stacjonarnej czy też półstacjonarnej, jak również w domu osoby starszej.

i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020 z 24 października 2015 r.

¹⁹ K. Czub, S. Szpyrka, M. Zaręba, *op.cit.*

²⁰ A. Kwak, *Współczesna rodzina – czy tylko problem struktury zewnętrznej?* [w:] *Rodzina wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy*, red. I. Taranowicz, S. Grotowska, Wrocław 2015, s. 19.

²¹ E. Franczyk, *Osoba starsza a kryzys we współczesnej rodzinie w ujęciu systemowym*, „Horyzonty Wychowania”, 2021, nr 53, s. 69.

²² Obciążenie to jest wyjątkowo duże w przypadku przedstawicieli tzw. *sandwich generation*, osób, które m.in. ze względu na późne rodzicielstwo stają przed wyzwaniem sprawowania opieki jednocześnie nad dorastającymi dziećmi oraz starzejącymi się rodzicami. Dotyczy to zwłaszcza kobiet. Zob. Z. Szweda-Lewandowska, *Zapotrzebowanie na instytucjonalne formy pomocy osobom starszym w perspektywie dwudziestu pięciu lat w świetle aktualnych determinant w mikro- i makroskali* [w:] *Przestrzenne zróżnicowanie starzenia się ludności Polski. Przyczyny, etapy, następstwa*, red. J.T. Kowaleski, Łódź 2011, s. 173.

Opieka formalna nad seniorami w perspektywie polityki społecznej

Opieka formalna, która może być traktowana jako uzupełnienie opieki nieformalnej, odnosi się do usług instytucjonalnych, które zwykle zarządzane są przez odpowiednie osoby na stanowisku dyrektora. Można wyróżnić następujące ich rodzaje:

- 1) usługi opiekuńcze całodobowe (stacjonarne) – zapewnienie pełnej opieki w formie stacjonarnej (domy pomocy społecznej), zaspokojenie podstawowych potrzeb: fizjologicznych, jedzenia, zamieszkania, ochrony, higieny, pielęgnacji, rehabilitacji, edukacji, bezpieczeństwa socjalnego, rekreacji, kontaktu z otoczeniem, w tym także opieka paliatywna;
- 2) usługi opiekuńcze dzienne (półstacjonarne) – pomoc w formie stacjonarnej skierowana do osób w podeszłym wieku oraz osób samotnych, lecz niewymagających całodobowej opieki (dzienne domy opieki); zaspokojenie potrzeb bytowych, aktywizacja seniora, terapie zajęciowe, rehabilitacja, rekreacja i inne;
- 3) usługi opiekuńcze w domu zamieszkania – realizowane poprzez świadczenia niepieniężne przez instytucjonalnych opiekunów osób starszych, do których należy m.in. zapewnienie pomocy higienicznej, bezpieczeństwa socjalnego, medycznego, przygotowania i podania posiłków oraz pomocy logistycznej; opieka pielęgniarska długoterminowa, opieka pielęgniarki podstawowej opieki zdrowotnej i inne;
- 4) inne usługi, jak teleopieka i telemedycyna, pomoc specjalistyczna, poradnictwo rodzinne, wsparcie ze strony innych organizacji, jak związki wyznaniowe i Kościół katolicki²³.

Opieka formalna wobec osób starszych ogniskuje się zatem w przestrzeni instytucjonalnej, zapewniając generacji starszych różnego rodzaju usługi opiekuńcze, w tym pielęgnacyjne i medyczne, świadczone w placówkach oraz w miejscu zamieszkania, w ramach pomocy środowiskowo-domowej. Z perspektywy polityki społecznej usługi opieki formalnej określamy natomiast jako opiekuńcze świadczenia realizowane w ramach opieki medycznej, pozamedycznej oraz pomocy społecznej. Wsparcie kierowane jest do osób, których stan zdrowia wymaga korzystania z opieki długoterminowej. Odpowiedzią jest oferta świadczeń opiekuńczych i rehabili-

²³ *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*, 2018, Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu.

tacyjnych, realizowanych w wyspecjalizowanych placówkach lub jako opieka środowiskowa²⁴.

Z badań wynika, że ten rodzaj opieki w zarządzaniu wymaga wzmocnienia, zwłaszcza w przypadku osób całkowicie niesamodzielnych. Zwraca się uwagę, iż „system zapewniający usługi opieki długoterminowej, jaki funkcjonuje w Polsce, jest niejednolity i niespójnie skonstruowany. Środki przeznaczane na ten cel nie zapewniają kompleksowej opieki wszystkim potrzebującym [...]. Również różnice w formach świadczeń oraz w podmiotach odpowiedzialnych za ich świadczenie powodują dezorientację osób potrzebujących pomocy”²⁵.

Działania na rzecz osób starszych realizowane w ramach polityki społecznej państwa, zarówno w obszarze opieki formalnej, jak również wsparcia opiekunów nieformalnych, wpisują się w szerszą perspektywę polskiej polityki senioralnej, której model został stworzony w 2013 roku²⁶. Objął on swoim zakresem ogół „celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się”²⁷. Priorytetowe cele polityki społecznej wobec osób starszych wyznaczono natomiast w 2018 roku i zapisano w dokumencie *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*²⁸. Znalazły się tutaj m.in. wskazania do poprawy zróżnicowania środowiskowych form opieki dziennej, podniesienia profesjonalizacji w obszarze opieki nieformalnej oraz rozwój teleopieki i telemedycyny, wyznaczając kierunki dalszych działań w obszarze opieki nad seniorami.

Nadrzędną ideą, wyznaczającą kierunek przemian w zakresie polityki społecznej, jest deinstytucjonalizacja usług, odnoszona m.in. do działań na rzecz osób starszych w perspektywie rozwoju polityki senioralnej²⁹. Deinstytucjonalizację – która bywa nazywana również przez badaczy polskich „uśrodowiskowaniem”³⁰ – możemy rozumieć jako

²⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, art. 8, 15, 19, 23, 36 (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593).

²⁵ *Pogłębione studium usług opiekuńczych skierowanych do osób starszych. Środowiskowa opieka formalna i nieformalna. Raport z badań*, Poznań 2017.

²⁶ J. Krzyszkowski, *Pomoc...*, s. 9–31.

²⁷ *Założenia długofalowej polityki senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*. 2013. Załącznik do uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. (poz. 118), s. 4.

²⁸ *Polityka społeczna wobec...*

²⁹ J. Krzyszkowski, *Deinstytucjonalizacja usług dla seniorów jako element polityki senioralnej*, „Problemy Polityki Senioralnej. Studia i Dyskusje”, 2018, nr 3, s. 45.

³⁰ M. Rymśza, *Usługi społeczne i nowy profesjonalizm praktyk pomocowych*, „Forum Akademickie”, 2021, nr 7/8.

proces rozwoju usług opiekuńczych na poziomie rodziny i lokalnej społeczności, który miałby umożliwić pozostawanie przez osobę potrzebującą pomocy jak najdłużej w swoim środowisku oraz ograniczyć zapotrzebowanie na opiekę instytucjonalną³¹. Jest to zatem w miarę możliwości stopniowe odchodzenie od świadczenia opieki w dużych placówkach w kierunku wsparcia i profesjonalizacji działań opiekuńczych na rzecz seniorów w środowisku rodzinnym i lokalnym. Rodzinna opieka nieformalna wpisuje się w ideę deinstytucjonalizacji usług społecznych.

Pokolenie Y wobec starzejących się rodziców

Zmiany pokoleniowe przekładają się na funkcjonujące w społeczeństwie wzorce opieki i postawy społeczne w tym zakresie. Relacje między dziećmi i rodzicami odzwierciedlają w dużym stopniu stosunki między przedstawicielami różnych generacji³². U podstaw różnic leżą wartości i cele realizujące się w konkretnych wyborach i działaniach. Wraz z następowaniem kolejnych generacji zachodzą zmiany w dominującym modelu wsparcia osób starszych, zwłaszcza w zakresie opieki sprawowanej w rodzinie³³.

W tym kontekście warto przyjrzeć się pokoleniu Y (inaczej tzw. millenialsom – „pokolenie Millenium”), które właśnie staje przed wyzwaniem podjęcia opieki nad swoimi starzejącymi się rodzicami. Jest to o tyle ciekawe, że ta generacja zdecydowanie różni się w swych wartościach i wyborach od poprzedzających ją³⁴.

Podejmując analizę, możemy zadać takie pytania, jak: Jakimi opiekunami osób starszych będą millenials? Jak będą odbierali ten obowiązek? Czy w ogóle podejmą się sprawowania opieki kosztem innych swo-

³¹ *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*, Bruksela 2012, Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności, <https://www.power.gov.pl> (15.06.2023).

³² Przyjmujemy tutaj szerokie, socjologiczne rozumienie pojęcia „pokolenie” (inaczej „generacja” – terminy te stosujemy w tekście zamiennie), zgodnie z którym jest to „zbiorowość ludzi, którzy choć osobno i niezależnie od siebie, doświadczyli takich samych ważnych wydarzeń historycznych, przeżyli te same sytuacje i reagowali na te same wyzwania, co znalazło wyraz w ich przekonaniach, regułach i wartościach oraz wytworzyło poczucie wspólnego losu”. Zob. J. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2005, s. 175.

³³ W. Wrzesień, *Relacje międzypokoleniowe a rodzina*, „Roczniki Socjologii Rodziny”, 2000, nr 12, s. 57–70.

³⁴ M. Kwiatkowski, *Pokolenie Y na współczesnym rynku pracy. Psychospołeczne uwarunkowania startu zawodowego*, Warszawa 2019, s. 20–21.

ich aktywności, czy też może będą starali się w inny sposób wywiązać ze swoich społecznych powinności? Trudno jest na podstawie dostępnej literatury przedmiotu udzielić odpowiedzi na te pytania, jednak używając ich, można podjąć się zarysowania wyzwań, jakie stoją przed nieformalnymi opiekunami rodzinnymi współcześnie, w kontekście następującej zmiany pokoleniowej.

Pokolenie Y, którego nazwa pochodzi od skrótu dla angielskiego *why*³⁵, jest szeroko omawiane i badane w kontekście wyzwań związanych z jego funkcjonowaniem na rynku pracy oraz zarządzaniem. Wydaje się jednak, że równie istotny i zyskujący właśnie na aktualności temat stanowi opieka nad rodzicami, zresztą nierozłączna od życia zawodowego millenialsów, ich stosunku do pracy oraz dążeń do zachowania *worklife balance*.

Jako daty urodzenia millenialsów badacze najczęściej określają przedział lat 1980–1994. W polskim kontekście to osoby urodzone pod koniec okresu „zimnej wojny”, uczące się już w wolnej Polsce, wkraczające w dorosłe życie na przełomie wieków (stąd określenie „millenialsi”). Członkowie tego pokolenia stanowią grupę wykształconą lepiej od swoich poprzedników. To pierwsza generacja, która funkcjonuje w pełni, i to od najmłodszych lat w świecie cyfrowym jako naturalnym dla siebie środowisku, wiedzę zdobywa natomiast przede wszystkim w Internecie. Internet jest dla młodych z tego pokolenia również podstawowym kanałem komunikowania się, przy czym istotne są tutaj media społecznościowe. Millenialsi są mobilni i otwarci na zmianę. Pracują, aby zapewnić sobie środki do życia, które toczy się – ich zdaniem – również poza pracą. Cenią sobie równowagę między życiem zawodowym a osobistym oraz rozwój własnych pasji. Jednocześnie dążą do zmiany świata na lepsze i w taką zmianę wierzą, przypisując sobie w tym zadaniu kluczową rolę³⁶. Jak czytamy w raporcie Deloitte’a z 2013 roku, dominującą cechą pokolenia Y jest chęć rozwoju i zdobywania nowych doświadczeń, a do najważniejszych wartości należą rodzina, zdrowie i właśnie własny rozwój³⁷.

Ciągłe poszukiwanie nowych wyzwań i pragnienie rozwoju przekłada się również na funkcjonowanie młodych na rynku pracy, którą millenialsi często zmieniają. W pracy ważne są dla nich nie tylko wyzwania

³⁵ E. Chester, *Młodzi w pracy. Jak zadbać o pracowników pokolenia Y*, Warszawa 2006, s. 187.

³⁶ Ch. Espinoza [i in.], *Millenialsi w pracy. 7 umiejętności, które powinni posiadać dwudziestokilkulatki, by móc pokonywać progi i bariery w życiu i pracy*, Warszawa 2016.

³⁷ *Pierwsze kroki na rynku pracy. Międzynarodowe badanie studentów i absolwentów 2013*, Deloitte. <http://www.deloitte.com> (16.05.2023).

i rozwój, ale również elastyczna forma zatrudnienia, pozwalająca na łączenie życia zawodowego z osobistym³⁸.

W literaturze znajdziemy opisy millenialsów jako generacji „rozpieszczonej” przez rodziców, którzy zapewniali im ciągłe wsparcie, budując w nich poczucie własnej wartości, ale też świadomość, że wiele im się należy. Jednocześnie to z reguły osoby zaangażowane społecznie, świadome problemów i wyzwań współczesnego świata, chętnie podejmujące działalność pomocową i wolontariacką³⁹.

Sylwia Stachowska wskazuje na takie czynniki, które ukształtowały tożsamość pokolenia millenialsów w Polsce, jak dorastanie w czasach gospodarki rynkowej, dostępność nowych technologii, kompetencje w tym zakresie, stosunkowo wysoki standard życia, duży wybór ścieżek edukacyjnych i zawodowych oraz mobilność i otwartość. Nie odbiegają one znacząco od tożsamości przedstawicieli pokolenia Y w innych krajach⁴⁰. Wymienione cechy są niezwykle istotne w kontekście podejmowania decyzji o podjęciu się sprawowania opieki nad starzejącym się rodzicem.

Zakończenie

Sprawowanie opieki nad starzejącymi się rodzicami jest wyrazem solidarności międzypokoleniowej na poziomie rodziny i jako takie jest wpisane w polską normę kultury. Współcześnie wiąże się ono jednak z dużymi ograniczeniami oraz różnego rodzaju obciążeniami po stronie opiekuna, funkcjonującego najczęściej bez wystarczającej sieci wsparcia społecznego i obciążonego innymi obowiązkami rodzinnymi oraz zawodowymi. Podsumowując wcześniejsze analizy, warto zauważyć, że młodzi z pokolenia Y stoją obecnie przed dużym wyzwaniem, jakim jest sprawowanie opieki nad starzejącymi się rodzicami. Od wsparcia ze strony państwa i samorządu będzie zależało, czy podejmą to wyzwanie oraz jak będą wypełniać swoje obowiązki. Należy mieć świadomość, że sprawowanie opieki nad osobą starszą wpływa nie tylko na wybory i funkcjonowanie opiekuna, ale kształtuje codzienność całej jego rodziny, w tym zwłaszcza współmałżonka i dzieci. Niezbędne wydaje się uwzględnienie specyfiki pokolenia millenialsów w rozwijaniu wsparcia dla rodzinnych opiekunów nieformalnych na poziomie polityki społecznej zarówno w jej wymiarze krajowym, jak i lokalnym.

³⁸ *The 2016 Deloitte Millennial Survey. Winning over the next generation of leaders*, Deloitte, <https://www.deloitte.com> (12.06.2023).

³⁹ M. Kwiatkowski, *op.cit.*, s. 26.

⁴⁰ S. Stachowska, *Oczekiwania przedstawicieli pokolenia Y wobec pracy i pracobawcy*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 2012, nr 2, s. 34.

Na sprawowanie opieki nad bliską osobą starszą warto spojrzeć z dwóch perspektyw, a mianowicie wyzwań stojących przed rodziną, w tym właśnie przed dorosłymi dziećmi, reprezentantami pokolenia Y, oraz przed polityką społeczną. Dla millenialsów, otwartych na świat i wyjątkowo mobilnych, zainteresowanych własnym rozwojem indywidualistów, poświęcenie się na rzecz pomocy osobom starszym będzie trudne. Pociągnięto za sobą określone wybory związane z życiem zawodowym, jak również osobistym, ograniczy mobilność, może też obniżyć standard życia. Problematiczne wydaje się zapewnienie tak ważnego dla millenialsów *worklife balance* przy obciążeniu dodatkowymi obowiązkami związanymi z opieką nad rodzicem/ami, zwłaszcza jeśli czasowo nałoży się to z wychowaniem dzieci.

Wyzwania po stronie polityki społecznej w zarządzaniu opiekunem wobec seniorów dotyczą dostosowania wsparcia nieformalnego do potrzeb wchodzącego w tę rolę pokolenia młodych przy jednoczesnym promowaniu idei solidarności międzypokoleniowej na poziomie rodziny oraz aktywnego starzenia się, pozwalającego przedłużyć czas samodzielności seniorów i możliwie ograniczyć ich potrzeby opiekuńcze. Millenialsi potrzebują kampanii społecznych kształtujących pozytywny obraz opiekuna osoby starszej i tego typu zaangażowania oraz promujących ideę solidarności międzypokoleniowej, które będą toczyły się w mediach społecznościowych. Również w ramach wsparcia sprawowania opieki w domu chętnie będą czerpać – jako pokolenie nowych technologii i Internetu – ze zdobyczy techniki wykorzystywanych w teleopiece, jak również umiejscawiać nowe technologie w usługach zarządzania. Aktywni wolontariacko zapewne wykorzystają sieci społeczne, w tym sąsiedzkie, ale tworzone przede wszystkim w przestrzeniach Internetu, jako źródła wsparcia i informacji. Millenialsi będą chcieli stać się możliwie profesjonalni w swoim zaangażowaniu opiekuńczym, do czego potrzebują wsparcia w postaci szkoleń i różnego typu materiałów edukacyjnych, zwłaszcza tych dostępnych on-line, z zakresu gerontologii i opieki. Nade wszystko wyzwaniem dla polityki społecznej wydaje się rozwinięcie oferty usług wspierających na poziomie środowiska lokalnego opiekuna osoby starszej, poszerzenie dostępności tych usług oraz podniesienie ich jakości. W kontekście potrzeb pokolenia Y istotne wydają się również regulacje na poziomie rynku pracy w kierunku jego elastyczności i dostępności zdalnych form zatrudnienia, które ułatwią młodym łączenie życia zawodowego ze sprawowaniem opieki.

Poniżej sformułowano szereg konkretnych rekomendacji do wykorzystania w kształtowaniu kierunków polityki społecznej w Polsce na rzecz wsparcia opiekunów nieformalnych oraz osób starszych, zgodnych

z ideą deinstytucjonalizacji opieki. Uwzględniają one specyfikę pokolenia Y, jego ograniczenia i potencjał.

Rekomendacje w zakresie zarządzania w usługach polityki społecznej:

- rozwijanie telemedycyny i teleopieki;
- prowadzenie kampanii społecznej w mediach społecznościowych promującej ideę solidarności międzypokoleniowej na poziomie rodziny;
- zapewnienie oferty szkoleniowej dla opiekunów nieformalnych umożliwiającej im podnoszenie kompetencji i rozwój w tym obszarze;
- wykorzystywanie zaangażowania wolontariackiego przedstawicieli pokolenia Y na rzecz rozwijania lokalnej sieci opieki nad osobami starszymi we współpracy z instytucjami i organizacjami działającymi na poziomie lokalnym;
- wspieranie oferty instytucji lokalnych (jak np. miejsca aktywności lokalnej, domy sąsiedzkie czy domy kultury) działających na rzecz integracji międzypokoleniowej oraz aktywizacji seniorów; kierowanie oferty do osób starszych wraz z ich opiekunami, co umożliwi budowanie sieci wsparcia środowiskowego;
- zarządzanie opiekunem społecznym;
- rozwijanie dziennych form opieki nad seniorami, poszerzanie dostępności oferty i jakości usług;
- rozwijanie wsparcia środowiskowego opiekunów w formie usług w miejscu zamieszkania seniora, takich jak opieka pielęgnarska, podwyższenie dostępności i standardu tych usług;
- zapewnienie urlopów wychnieniowych dla opiekunów nieformalnych;
- tworzenie liderów opieki społecznej w usługach społecznych.

Uwzględnienie kierunków rozwoju usług opiekuńczych zgodnych z potrzebami wchodzących w rolę opiekunów osób starszych przedstawicieli pokolenia Y, jak również jego następców, jest nie tylko wyzwaniem, ale również szansą na nowy wymiar nieformalnej opieki, która może stać się nowoczesna i profesjonalna, pełniona w sposób zaangażowany, z wykorzystaniem sieci wsparcia środowiskowego, co będzie sprzyjać stopniowej deinstytucjonalizacji usług opiekuńczych na rzecz osób starszych w Polsce oraz realizacji idei solidarności międzypokoleniowej.

Bibliografia

- Abramowska-Kmon A. [i in.], *W stronę sprawiedliwej troski. Opieka nad osobami starszymi w Polsce*, Warszawa 2022.
- Błądowski P. [i in.], *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce*, Warszawa 2012.

- Bojanowska E., *Opieka nad ludźmi starszymi [w:] Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, red. P. Szukalski, Warszawa 2009.
- Chester E., *Młodzi w pracy. Jak zadbać o pracowników pokolenia Y*, Warszawa 2006.
- Czub K., Szpyrka S., Zaręba M., *Pogłębione studium usług opiekuńczych skierowanych do osób starszych. Środowiskowa opieka formalna i nieformalna. Raport z badań*, Poznań 2017.
- Espinoza C. [i in.], *Milenialsi w pracy. 7 umiejętności, które powinni osiąść dwudziestokilkulatki, by móc pokonywać progi i bariery w życiu i pracy*, Warszawa 2016.
- Franczyk E., *Osoba starsza a kryzys we współczesnej rodzinie w ujęciu systemowym*, „Horyzonty Wychowania”, 2021, nr 53.
- Janowicz A., *Rola opiekunów nieformalnych w opiece u kresu życia. Przyczynek do badań w ramach projektu European Palliative Care Academy (EUPCA)*, „Pielęgniarstwo i Zdrowie Publiczne”, 2014, nr 4.
- Kamińska A. [i in.], *Wsparcie dla opiekunów nieformalnych osób niesamodzielnych – doświadczenia krakowskie [w:] Edukacyjne, społeczne i medyczne konteksty w perspektywie zmian cywilizacyjnych*, red. A. Mirczak, K. Jagielska, Kraków 2021.
- Krzyszowski J., *Deinstytucjonalizacja usług dla seniorów jako element polityki senioralnej*, „Problemy Polityki Senioralnej. Studia i dyskusje”, 2018, nr 3.
- Krzyszowski J., *Pomoc społeczna wobec starzenia się społeczeństwa polskiego*, „Przełom Socjologiczny”, 2013, nr 2.
- Kuś M., Szwed M., *Realizacja potrzeb ludzi starszych a zadania samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie”, 2012, wydanie specjalne.
- Kwak A., *Współczesna rodzina – czy tylko problem struktury zewnętrznej? [w:] Rodzina wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy*, red. I. Taranowicz, S. Grotowska, Wrocław 2015.
- Kwiatkowski M., *Pokolenie Y na współczesnym rynku pracy. Psychospołeczne uwarunkowania startu zawodowego*, Warszawa 2019.
- Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*, Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności, <https://www.power.gov.pl> (15.06.2023).
- Pierwsze kroki na rynku pracy. Międzynarodowe badanie studentów i absolwentów 2013*, Deloitte, <http://www.deloitte.com> (16.05.2023).
- Pogłębione studium usług opiekuńczych skierowanych do osób starszych. Środowiskowa opieka formalna i nieformalna. Raport z badań*, Poznań 2017.
- Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*. 2018. Uchwała nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu.
- Regulska A., *Pomocniczość jako zasada przyznawania świadczeń z systemu pomocy społecznej. Perspektywa pedagogiczna*, „Studia Elckie”, 2020, nr 4.
- Rosochacka-Gmitrzak M., *Wsparcie opiekunów nieformalnych – w stronę równowagi społecznych oczekiwań i opiekuńczych możliwości państwa [w:] Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, red. M. Raclaw, Warszawa 2011.
- Różański T., *Wybrane problemy czasu wolnego ludzi starszych w Polsce [w:] Starość, poznać, przeżyć, zrozumieć*, red. M. Halicka, J. Halicki, E. Kramkowska, Białystok 2016.

- Rymsza M., *Usługi społeczne i nowy profesjonalizm praktyk pomocowych*, „Forum Akademickie”, 2021, nr 7/8.
- Savage S., Carvill N., *The relationship between taking an informal caring role and social exclusion* [w:] *Theorising Social Exclusion*, red. A. Taket [i in.], London–New York 2009.
- Stachowska S., *Oczekiwania przedstawicieli pokolenia Y wobec pracy i pracodawcy*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 2012, nr 2.
- Szatur-Jaworska B., *Sytuacja rodzinna i potrzeby opiekuńcze ludzi starych w Polsce*, „Studia BAS”, 2012, nr 2.
- Szatur-Jaworska B., Błędowski P., Dziegielewska M., *Podstawy gerontologii społecznej*, Warszawa 2006.
- Szczeszek K., *Spokojny wieczór życia? – rozważania nad czasem wolnym w okresie starości* [w:] *Starość w perspektywie studiów pedagogicznych*, red. A. Tokaj, Leszno 2008.
- Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2005.
- Szukalski P., *Czym jest solidarność międzypokoleniowa? [w:] Jakość życia seniorów w XXI wieku z perspektywy polityki społecznej*, red. D. Kałuża, P. Szukalski, Łódź 2010.
- Szukalski P., *Ageizm – dyskryminacja ze względu na wiek [w:] Starzenie się ludności Polski – między demografią a gerontologią społeczną*, red. J.T. Kowaleski, P. Szukalski, Łódź 2008.
- Szweda-Lewandowska Z., *Modele opieki nad osobami niesamodzielnymi*, „Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 2014, nr 197.
- Szweda-Lewandowska Z., *Zapotrzebowanie na instytucjonalne formy pomocy osobom starszym w perspektywie dwudziestu pięciu lat w świetle aktualnych determinant w mikro- i makroskali [w:] Przestrzenne zróżnicowanie starzenia się ludności Polski. Przyczyny, etapy, następstwa*, red. J.T. Kowaleski, Łódź 2011.
- The 2016 Deloitte Millennial Survey. Winning over the next generation of leaders*. Deloitte, <https://www.deloitte.com> (12.06.2023).
- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 (Dz. U. 2004, nr 64, poz. 593).
- Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiej Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020 z 24 października 2015 r.*
- Założenia długofalowej polityki senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*. 2013. Załącznik do uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. (poz. 118).

**Informal care for the elderly in the face of generational change.
Challenges for management in family services and social policy**

Abstract

Informal family care for the elderly is embedded in the traditions of the Polish family and is an expression of intergenerational solidarity. However, it is also increasingly giving way to forms of institutional care in Poland. Meanwhile, informal care responds to

the idea of deinstitutionalization of care for the elderly promoted in Western countries and EU policy. The aim of the text is to discuss informal care in the context of generational change, especially the characteristics of Generation Y, whose representatives are now entering the roles of caregivers of the elderly. Informal care will be presented as a challenge for family and social policy in Poland. The topic will be discussed on the basis of a review of the available literature on the subject. The analysis will form the basis for recommendations for social policy actions.

Keywords: informal care, management informal family caregiver, elderly, family, social policy, social support, generation Y

Leszek Pawlikowicz*

ZARYS FUNKCJONOWANIA LEGALNYCH REZYDENTUR 1. ZARZĄDU GŁÓWNEGO KGB W JAPONII ORAZ WSPÓŁCZESNE REMINISCENCJE TEGO ZJAWISKA

Streszczenie

W artykule – na podstawie japońskich i amerykańskich dokumentów rządowych i przy wykorzystaniu metod empirycznych, ilościowych i porównawczych – poddano analizie działalność KGB prowadzoną w Japonii przy wykorzystaniu tamtejszych legalnych rezydentur w latach 1954–1991. Poza przedstawieniem ich liczby i lokalizacji, a także ewolucji liczby pracowników kadrowych KGB oraz określeniem ich proporcji do analogicznych pracowników GRU, jak również do wszystkich pracowników różnego rodzaju oficjalnych przedstawicielstw ZSRR, zaprezentowano ponadto zasadnicze kierunki działań komitetu w kraju „kwitnącej wiśni” oraz skalę penetracji japońskich instytucji poprzez osobowe źródła informacji. Dodatkowo próbowano porównać wspomniane dane odnoszące się do okresu zimnej wojny do analogicznych – choć znacznie bardziej fragmentarycznych i szczątkowych – dotyczących współczesności.

Słowa kluczowe: wywiad, rezydentura, KGB, GRU, SWR, Japonia

Wstęp

Japonia, legitymująca się statusem głównego sojusznika Stanów Zjednoczonych na Dalekim Wschodzie (zarazem będąca ważnym miejscem stacjonowania amerykańskich wojsk), a od lat sześćdziesiątych do końca zimnej wojny także trzeciej potęgi gospodarczej świata, dysponująca przy tym nowoczesnymi (choć ograniczonymi liczebnie) siłami zbrojnymi oraz niepokorzona z utratą na rzecz Związku Radzieckiego części archipelagu Kuryli, stanowiła w okresie zimnej wojny jeden z kluczowych obiektów rozpoznania radzieckiego wywiadu w całej Azji¹.

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: lpawlikowicz@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4389-1937.

¹ Zob. szerzej: P. Calvocoressi, *Polityka międzynarodowa po 1945 roku*, Warszawa 1998, s. 96–107; M. Leighton, *Soviet Strategy toward Northern Europe and Japan* [w:]

Ważną rolę w tym zakresie odgrywał pomiędzy marcem 1954 r. a październikiem 1991 r. radziecki wywiad cywilny, czyli 1. Zarząd Główny Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego ZSRR (*1. Главное управление Комитета государственной безопасности – 1. ГУ КГБ СССР*), określane też niekiedy mianem PGU KGB (*Первое главное управление КГБ СССР*).

Funkcjonowanie legalnych rezydentur (*легальные резидентуры*)² w Japonii nie było, jak na razie, przedmiotem odrębnych opracowań naukowych, choć przyczynkarsko pojawiało się w rozmaitych kontekstach dotyczących opisów konkretnych aktów szpiegostwa, w których uczestniczyli japońscy obywatele, lub wspomnieniach zbiegłych na Zachód oficerów KGB³. Ze względu jednak na rozległość przedmiotowo-chronologiczną i wielowątkowość zagadnienia niniejszy artykuł siłą rzeczy musi ograniczyć się jedynie do bardzo wstępnego zarysu tematyki.

Zasadniczym problemem badawczym stało się zatem określenie potencjału kadrowo-logistycznego funkcjonowania legalnych rezydentur

Soviet Foreign Policy in a Changing World, red. R.F. Laird, E.P. Hoffmann, Berlin–New York 1986, s. 288, 293, 304; Z. Brzeziński, *Plan gry: USA–ZSRR*, Warszawa 1990, s. 66, 174, 215; C. Andrew, V. Mitrokhin, *The World Was Going Our Way: The KGB and the Battle for the Third World*, New York 2005, s. 296, 297; J. Barron, *KGB. Tajna działalność sowieckich agentów*, Warszawa 1991, s. 203; *idem*, *KGB dzisiaj. Niewidzialna ręka*, Warszawa 1991, s. 38; S. Levchenko, *On the Wrong Side. My Life in the KGB*, New York 1989, s. 89; D. Davies, *The KGB in Asia (Part II)*, „Far Eastern Economic Review”, 1976, vol. 94, s. 30; *Comrade Kryuchkov's Instructions. Top Secret Files on KGB Foreign Operations 1975–1985*, red. C. Andrew, O. Gordievsky, Stanford 1992, s. 18.

² Mianem „legalnych rezydentur” (*легальные резидентуры*) określano tajne ekspozytury 1. Zarządu Głównego funkcjonujące w siedzibach oficjalnych przedstawicielstw (ambasad, konsulatów, misji handlowych oraz misji afiliowanych przy organizacjach międzynarodowych) Związku Radzieckiego na terytorium innych państw i posiadające własne systemy łączności z centralą. Liczyły zwykle od kilku do kilkudziesięciu oficerów prowadzących działalność pod przykryciem urzędników danej placówki, dzięki czemu korzystali oni z ochrony immunitetu dyplomatycznego. Zob. szerzej: J. Larecki, *Wielki leksykon służb specjalnych świata. Organizacje wywiadu, kontrwywiadu i policji politycznych świata, terminologia profesjonalna i żargon operacyjny*, Warszawa 2007, s. 429–430; *KGB Lexicon. The Soviet Intelligence Officer's Handbook*, red. V. Mitrokhin, London–Portland 2002, s. 74, 112; IPN 01538/9, *Raport CIA „Wywiad Radziecki – KGB i GRU”*, październik 1984 r., k. 108–109, 163; W. Kuziczkin, *KGB bez maski*, Alfa, Warszawa 1991, s. 89.

³ Zob. szerzej: C. Andrew, V. Mitrokhin, *op.cit.*, s. 295 i n.; J. Barron, *KGB dzisiaj...*, s. 69 i n.; S. Levchenko, *op.cit.*, s. 105 i n.; K. Преображенский, *КГБ в Японии*, Москва 2000. Odrębne opracowanie poświęcono natomiast funkcjonowaniu w Japonii pionu wywiadu nielegalnego 1. Zarządu Głównego KGB. Zob.: G. Sersikov, *The spies who came to the East: Soviet illegals in the post-World War II Japan*, „Journal of Intelligence History”, 2023, vol. 22, issue 3, s. 339–355.

wywiadowczych KGB w Japonii w analizowanym okresie zimnej wojny, w szczególności udzielenie odpowiedzi na pytania: Jak ewoluowała liczba rezydentur KGB w Japonii? Ilu pracowników kadrowych wywiadu cywilnego (KGB) i wojskowego (GRU) operowało ze wspomnianych placówek, jak wyglądały pod tym względem proporcje pomiędzy obiema służbami oraz jaką część radzieckiego personelu dyplomatycznego stanowili oficerowie KGB i GRU, a także samego komitetu i ilu z nich wydano? Wreszcie jakie były zasadnicze kierunki zainteresowań 1. Zarządu Głównego KGB w Japonii i jak liczną sieć informacyjną obsługiwali pracownicy kadrowi wspomnianej służby? Dodatkowo wskaźniki te porównano z tymi, które opublikowano w odniesieniu do aktualnego potencjału rosyjskich służb wywiadowczych w kraju „kwitnącej wiśni”.

W pracy – poza dokumentami amerykańskich instytucji rządowych – wykorzystano m.in. dokumenty japońskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, co pozwoliło wprowadzić po raz pierwszy do obiegu naukowo dokładne dane na temat liczebności radzieckiego personelu dyplomatycznego w Tokio. W zakresie metodologii wnioskowania (ustalania faktów) wykorzystano różnorodne metody stosowane w obszarze nauk społecznych, a zwłaszcza w dyscyplinie nauk o bezpieczeństwie. Najbardziej przydatne okazały się metody empiryczne, ilościowe oraz porównawcze. Dwie ostatnie znalazły też zastosowanie w przeprowadzonej analizie danych historycznych. W celu zwiększenia przejrzystości – ewoluujących w analizowanym okresie danych liczbowych – posłużono się dwoma tabelami.

Znaczenie, potencjał kadrowo-logistyczny, główne kierunki zainteresowań, skala obsługiwanej sieci informacyjnej oraz ekspulsje pracowników kadrowych legalnych rezydentur 1. Zarządu Głównego KGB w Japonii w latach 1954–1991

W każdym z państw, z którym Związek Radziecki utrzymywał stosunki dyplomatyczne, zdecydowana większość prowadzonych na ich terytorium działań wywiadowczych odbywała się z pozycji tzw. legalnych rezydentur wywiadu cywilnego i wojskowego funkcjonujących przy radzieckich placówkach dyplomatycznych, konsularnych i handlowych. Choć radziecka misja w Tokio działała nieprzerwanie od października 1945 r. (będąc oficjalną siedzibą przedstawicieli tego kraju przy Sojuszniczej Radzie Japonii i Komisji Dalekiej Wschodu), to formalnie została uznana za ambasadę dopiero wraz z nawiązaniem przez oba państwa stosunków dyplomatycznych w dniu 19 października 1956 r.⁴ Przez pierwszych kilkanaście lat jedyną legalną rezydenturą

⁴ *A Calendar of Soviet Treaties 1917–1957*, red. R.M. Slusser, J.F. Triska, Stanford 1959, s. 369; *История внешней политики СССР. Том 2*, red. А. Громыко,

KGB funkcjonującą na terytorium Japonii była placówka ulokowana w – pochodzącym jeszcze z początku lat 30. XX wieku – dwupiętrowym gmachu ambasady (wraz z sekcją konsularną), określanym mianem Rezydencji nr 1, a zlokalizowanym na wzniesieniu Mamiana (*Mamiana-cho*)⁵ w dzielnicy Azabu (*Azabudai*) w stołecznym okręgu Minato (*Minato-ku*)⁶. W 1976 r. (po uprzednim wyburzeniu starej siedziby) w jej miejscu otwarto nowoczesny jedenastopiętrowy gmach ambasady ZSRR w Tokio (i zmieniono jego nazwę na Rezydencję 1-1), a rezydenturę komitetu zlokalizowano na dwóch najwyższych kondygnacjach⁷. Do celów operacyjnych wykorzystywano również biura tamtejszej, uruchomionej po 6 grudnia 1957 r., misji handlowej (tzw. Budynku nr 105), położonej w dzielnicy Yocho (*Yocho-machi*), w stołecznym okręgu Shinjuku (*Shinjuku-ku*), przeniesionej w połowie lat 60. XX wieku do tzw. Gmachu 6-9, położonego w dzielnicy Takanawa, w okręgu Minato (*Minato-ku*)⁸. Kolejne dwie rezydentury utworzono w latach 1967–1971 wewnątrz nowo otwartych radzieckich konsulatów generalnych:

- w Sapporo (czynnym od sierpnia 1967 r.), zlokalizowanym (w tzw. Gmachu 826) w tzw. Nishi, dzielnicy Minami, okręgu Huo (*Huo-ku*)⁹;
- w Osace (czynnym od maja 1971 r.), ulokowanym (w tzw. Gmachu 1-2-2) w tzw. Nishi-Midorigaoka, dzielnicy Toyonaka (*Toyonaka-shi*)¹⁰.

Б. Пономарев, Москва 1981, s. 716; *USSR Facts & Figures Annual*, vol. 2, 1978, red. J.L. Scherer, Gulf Breeze 1978, s. 87.

⁵ W Tokio zasadniczo nie ma nazw ulic, a zatem funkcje lokalizacyjną spełniają wzgórze oraz rozmaite punkty orientacyjne.

⁶ *History of the Russian Diplomatic Missions in Japan – Embassy in Tokyo*, Посольство Российской Федерации в Японии, <https://oldtokyo.mid.ru> (21.08.2024); *Diplomatic List*, Gaimusho (Ministry of Foreign Affairs), Tokyo, March 1963, s. 114; *Diplomatic List*, Gaimusho (Ministry of Foreign Affairs), Tokyo, April 1970, s. 136.

⁷ *Diplomatic List*, Gaimusho (Ministry of Foreign Affairs), Tokyo, December 1987, s. 212; J. Barron, *KGB dzisiaj...*, s. 69–74.

⁸ *A Calendar of Soviet Treaties 1917–1957...*, s. 392; *Diplomatic List...*, March 1963, s. 114; *Diplomatic List...*, April 1970, s. 136; *Diplomatic List...*, December 1987, s. 212.

⁹ *A Calendar of Soviet Treaties 1958–1973*, red. G. Ginsburgs, R.M. Slusser, Alphen aan den Rijn 1981, s. 394; *Russian Diplomatic and Consular Officials in East Asia. A Handbook of the Representatives of Tsarist Russia and the Provisional Government in China, Japan, and Korea from 1858 to 1924 and of Soviet Representatives in Japan from 1925 to 1968*, red. G.A. Lensen, Tallahassee 1968, s. 4; *Consular List*, Gaimusho (Ministry of Foreign Affairs), Tokyo 1988, s. 107.

¹⁰ *История Генконсульства в Осаке*, Генеральное консульство России в Осаке, <https://osaka.kdmid.ru> (23.08.2024); *Consular List...*, s. 107; *Soviet Active Measures*, Hearings before the Permanent Select Committee on Intelligence House of Representatives, Ninety Seventh Congress, Second Session, July 13, 14 1982, Washington 1982, s. 154.

Według danych pochodzących od byłych uciekinierów z 1. Zarządu Głównego oraz zachodnich służb specjalnych liczba oficerów KGB i GRU operujących w Japonii pod „przykryciem” dyplomatycznym sięgnęła w latach osiemdziesiątych pułapu ok. 100 osób, z czego większość pracowała na rzecz komitetu (zob. tabela 1).

Tabela 1. Liczba oficerów KGB i GRU operujących z legalnych rezydentur na terytorium Japonii w latach 1971–1991

Stan na rok	Łączny stan liczebny radzieckiego korpusu dyplomatycznego, konsularnego i misji handlowych (wraz z personelem pomocniczym) akredytowanego w Japonii oraz funkcjonujących na ich terytorium przedstawicielstw prasowych, linii lotniczych, transportu morskiego oraz biur turystycznych (źródła)	W tym liczba pracowników należących do ścisłego korpusu dyplomatycznego w ambasadzie (źródła)	W tym pracowników kadrowych 1. Zarządu Głównego KGB (źródła)	Łączna liczba pracowników kadrowych KGB i GRU (źródła)
1967	b.d.	37 (1)	b.d.	b.d.
1971	b.d.	b.d.	b.d.	41 operujących z samej ambasady (2)
1973	b.d.	41 (3)	b.d.	b.d.
1976	ok. 180 (4)	b.d.	b.d.	ok. 75, z czego ok. 60 operujących z samej ambasady (5)
1979	b.d.	b.d.	50–60 (6)	b.d.
1983	b.d.	b.d.	b.d., z czego ok. 20 w ramach linii „X” (7)	ok. 100 (8)
1987	b.d.	51 (9)	b.d.	b.d.
1991	b.d.	b.d.	ok. 75 (10)	b.d.

Źródła: *Diplomatic List*, Gaimusho (Ministry of Foreign Affairs), Tokyo, January 1967, s. 122–127; B. Welles, *Survey Indicates Increase in Espionage by the Soviet, Particular in the West*, „The New York Times”, 3.10.1971, s. 27; *Diplomatic List*, Gaimusho (Ministry of Foreign Affairs), Tokyo, July 1973, s. 147–152; D. Davies, *The KGB in Asia (Part II)*, „Far Eastern Economic Review”, 1976, vol. 94, s. 30; *Soviet Active Measures*, Hearings before the Permanent Select Committee on Intelligence House of Representatives, Ninety Seventh Congress, Second Session, July 13, 14 1982, Washington 1982, s. 146; *Expulsions of Soviet Officials 1986*, United States Department of State, Washington D.C., January 1987, s. 6; J. Vinocur, *A Trail of Western Technology is Followed to the KGB Door*, „The New York Times”, 25.07.1983, s. A6; *USSR Facts & Figures Annual*, vol. 8, 1984, red. J.L. Scherer, Gulf Breeze 1984, s. 280; *Diplomatic List*, Gaimusho (Ministry of Foreign Affairs), Tokyo, December 1987, s. 212–218; O. Gordievsky, *The KGB After the Coup*, „Intelligence and National Security”, July 1993, vol. 8, no. 3, s. 69.

Poddając analizie informacje z tabeli 1, należy zauważyć znaczną różnicę pomiędzy danymi na temat liczby ścisłego personelu dyplomatycznego w radzieckiej ambasadzie w Tokio (wahającego się pomiędzy 37 dyplomatami w styczniu 1967 r., 41 w lipcu 1973 r. i 51 w grudniu 1987 r.) a liczbą wszystkich pracowników różnego rodzaju oficjalnych przedstawicielstw ZSRR przebywających w Japonii, obejmujących także personel pomocniczy ambasady (kierowców, szyfrantów i pozostałych pracowników personelu technicznego, pracowników biurowych pionów merytorycznych i obsługi kadrowo-finansowo-gospodarczej, oficerów Wojsk Pogranicznych KGB, stanowiących zewnętrzną ochronę ambasady), personel konsulatów oraz misji handlowych, jak również personel przedstawicielstw prasowych, linii lotniczych, transportu morskiego oraz biur turystycznych. Porównując najbardziej zbliżone czasowo dane (41 osób ścisłego personelu dyplomatycznego w radzieckiej ambasadzie w Tokio w 1973 r. do ok. 180 osób zatrudnionych we wszystkich wspomnianych radzieckich instytucjach w 1976 r.), można stwierdzić, że na każdego radzieckiego dyplomate przypadały ponad 3 osoby szeroko rozumianego personelu pomocniczego. A zatem dopiero w tym kontekście można logicznie zestawić pozornie sprzeczne dane odnoszące się do liczby kadrowych pracowników obu służb wywiadowczych (KGB i GRU) operujących z terenu samej ambasady (41 w 1971 r.) z liczbą jej ścisłego personelu dyplomatycznego (wspomnianych 37 dyplomatów w 1967 r. i 41 w 1973 r.) w zbliżonym czasie. Znaczna bowiem część oficerów KGB i GRU pracowała na stanowiskach pomocniczych (kierowcy, szyfranci, oficerowie sprawozdawczy, specjaliści ds. instalacji i obsługi środków techniki operacyjnej, specjaliści ds. obróbki foto-laboratoryjnej, pracownicy ds. obsługi administracyjno-finansowej), a niektórzy w ogóle poza ambasadą (np. jako dziennikarze radzieckich agencji prasowych), choć byli zadaniowani przez działającą na jej terenie rezydenturę KGB. Wykorzystując najbardziej zbliżone w czasie dane z 1976 r., można ponadto ustalić, jaki procent całości przebywających w Japonii wszystkich pracowników różnego rodzaju oficjalnych przedstawicielstw ZSRR (ok. 180) stanowili pracownicy kadrowi KGB i GRU (ok. 75) – w tamtym czasie było to 41,7%.

Z kolei w celu ustalenia, jaki procent wszystkich pracowników kadrowych wywiadu (KGB i GRU) stanowili pracownicy komitetu, przy wykorzystaniu najbardziej zbliżonych danych (ok. 50–60 pracowników kadrowych KGB w 1979 r.) wobec dość dynamicznie rosnącej liczby pracowników kadrowych obu służb (ok. 75 w 1976 r. oraz 100 w 1983 r.) – otrzymamy zakres 66,6% – 80,0% (dla danych z 1976 r.) i 50,0% –

60,0% (dla danych z 1983 r.), a po uśrednieniu 73,3% (dla 1976 r.) oraz 55,5% (dla 1983 r.) i ostatecznie – po uśrednieniu wspomnianych średnich z obu lat – 64,15%. Uwzględniając pewien margines błędu wynikający z porównywania – choć najbardziej zbliżonych, to jednak różnych lat – można przyjąć, że pracownicy kadrowi KGB stanowili zatem ok. 60–70% całości personelu obu służb.

Połowa zadań zleczanych pracownikom kadrowym wywiadu KGB operującym z legalnych rezydentur na terytorium Japonii polegała na rozpoznaniu zlokalizowanych na terytorium tego kraju amerykańskich instalacji wojskowych. Pozostałe koncentrowały się na zagadnieniach japońskich i chińskich¹¹. Niewątpliwie największe sukcesy odnieśli oficerowie linii „PR” (ds. wywiadu politycznego), którym do połowy lat siedemdziesiątych udało się zwerbować co najmniej 8 agentów wśród czołowych działaczy Socjalistycznej Partii Japonii oraz przynajmniej trzech z rządzącej (niezmiennie od 1955 do 1993 r.) Partii Liberalno-Demokratycznej¹². Na liście płac komitetu znalazło się ponadto czterech pracowników MSZ i co najmniej 12 dziennikarzy¹³. Do połowy lat sześćdziesiątych utracono kluczowych informatorów działających w szeregach najliczniejszej na kontynencie azjatyckim (szacowanej w 1977 r. na ok. 400 000 członków), Japońskiej Partii Komunistycznej, która „zeszła na pozycje” prochińskie¹⁴. Mimo to w 1979 r. pion wywiadu politycznego rezydentury dysponował łącznie aż 31 agentami i 24 kontaktami poufnymi¹⁵. Kolejnych 16 agentów z kręgów przemysłowych oraz instytucji badawczych pracowało w latach 1971–1979 na rzecz linii „X” (ds. wywiadu naukowo-technicznego), a za pośrednictwem linii „KR” (ds. kontrwywiadu zagranicznego) łącznikowano co najmniej dwóch funkcjonariuszy japońskich służb specjalnych oraz zatrudnionego w MSZ szyfranta¹⁶. Wbrew

¹¹ D. Davies, *The KGB in Asia (Part II)...*, s. 30; J. Barron, *KGB dzisiaj...*, s. 38; S. Levchenko, *op.cit.*, s. 89; Д. Прохоров, *Разведка от Сталина до Путина*, Санкт-Петербург 2005, s. 120; К. Преображенский, *op.cit.*, s. 56–58.

¹² C. Andrew, V. Mitrokhin, *op.cit.*, s. 299–302; J. Barron, *KGB dzisiaj...*, s. 138–139. Do najcenniejszych, których tożsamość ujawniono, należeli parlamentarzyści SPI: Seiichi Katsumata i Shigeru Ito, a także minister pracy (z lat 1964–1965 oraz 1976–1977) Hirohide Ishida. Zob. szerzej: J. Barron, *KGB dzisiaj...*, s. 138–139; C. Andrew, V. Mitrokhin, *op.cit.*, s. 300–301.

¹³ C. Andrew, V. Mitrokhin, *op.cit.*, s. 299, 302–305, 556, 558–559; J. Barron, *KGB dzisiaj...*, s. 139; S. Levchenko, *op.cit.*, s. 120, 122.

¹⁴ C. Andrew, V. Mitrokhin, *op.cit.*, s. 298–299, 556; *USSR Facts & Figures Annual, Vol. 2, 1978...*, s. 110.

¹⁵ C. Andrew, V. Mitrokhin, *op.cit.*, s. 304.

¹⁶ *Ibidem*, s. 303–306, 559; J. Barron, *KGB dzisiaj...*, s. 140–142; S. Levchenko, *op.cit.*, s. 167.

ambitnym planom sabotażowym linii „F” (ds. dywersji), nie ma danych potwierdzających fakt utworzenia przez oficerów komitetu na terenie Japonii tajnych składów broni¹⁷.

Pomiędzy marcem 1954 r. a październikiem 1991 r. władze japońskie upubliczniły fakty wydalenia z Japonii zaledwie sześciu funkcjonariuszy KGB (zob. tabela 2).

Tabela 2. Zidentyfikowani pracownicy kadrowi KGB i GRU wydalenia z terytorium Japonii w ramach indywidualnych i ograniczonych zbiorowych ekspulsji w latach 1954–1986

Rok-miesiąc wydalenia	Liczba i tożsamość wydalonych pracowników kadrowych KGB	Liczba i tożsamość wydalonych pracowników kadrowych GRU	Łącznie wydalonych pracowników kadrowych KGB oraz GRU
1976-05	1 Aleksandr Jegorowicz MACZECHIN	0	1
1983-06	3 Boris N. KAKORIN Dmitrij A. PANKRATOW Arkadij A. WINOGRADOW	0	3
1987-08	1 Jurij Giennadijewicz POKROWSKI	0	1
1987-10	1 Siergiej P. CHARIN	0	1
Ogółem	6	0	6

Źródła: *Soviet Officials Expelled or Withdrawn Because of Involvement in Espionage or Subversive Activities 1974 to 1983* [w:] J. Barron, *KGB Today: The Hidden Hand*, New York 1983, s. 440; *USSR Facts & Figures Annual*, vol. 8, 1984..., s. 279; *Expulsions of Soviet Officials 1987*, United States Department of State, Washington D.C., January 1988, s. 2, 4–5; H. Romerstein Herbert, S. Levchenko, *The KGB Against the Main Enemy: How the Soviet Intelligence Service Operates Against the United States*, Lexington–Toronto 1989, s. 297–298.

Była to – w porównaniu do większości państw NATO – przy jednoczesnej relatywnie wysokiej liczebności działających w Japonii legalnych rezydentur KGB, jak również ich znacznej aktywności w łączeniu informatorów zwerbowanych z grona obywateli kraju „kwitnącej wiśni” – liczba zaskakująco niska, co może – choć nie musi – wskazywać na znaczne mankamenty w funkcjonowaniu japońskiego kontrwywiadu. Nie ulega natomiast żadnym wątpliwości, że władze japońskie stosowały

¹⁷ C. Andrew, V. Mitrokhin, *op.cit.*, s. 297–298.

wobec działań wywiadowczych prowadzonych przez oficerów KGB i GRU zdumiewająco liberalną politykę. Polegała ona nie tylko na udzielaniu zgody na pobyty w Japonii wobec tych pracowników kadrowych KGB, co do których wiadano, że zostali uprzednio wydalenii za działalność szpiegowską w innych państwach zachodnich (np. Georgij Borisowicz Suworow, ekspultowany w 1964 r. z Wielkiej Brytanii, przebywał w Japonii przez kilka miesięcy w 1969 r.; Wadim Anatolijewicz Isakow, wydalonny w 1966 r. z Nowego Jorku, służył w Japonii w latach 1968–1971; z kolei Walentin Aleksiejewicz Rewin, ekspulsowany z Waszyngtonu w 1966 r., otrzymał zgodę na pobyt w Japonii w 1970 r.)¹⁸, ale nawet zaniechania wydaleń tych oficerów, wobec których wystąpiono z publicznym oskarżeniem o dokonanie werbunku japońskich obywateli (jednemu – Jurijowi A. Jefimowowi – pozwolono dobrowolnie opuścić Japonię w lipcu 1985 r., a trzem innym wiosną 1987 r.: Igorowi Sokołowowi – w połowie kwietnia, Wiaczesławowi B. Aksjonowowi – 16 maja, a Wiktorowi W. Aksjutinowi – 6 czerwca)¹⁹. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym skuteczną walkę z radzieckimi służbami wywiadowczymi były obowiązujące normy prawne (w bardzo ograniczonym stopniu penalizujące przestępstwo szpiegostwa)²⁰.

Aktualny potencjał logistyczny oraz ekspulsje pracowników kadrowych rosyjskich służb wywiadowczych Japonii

Z oczywistych względów na temat działań wywiadowczych prowadzonych w ostatnich latach na terytorium Japonii przez rosyjskie służby specjalne, w tym (utworzoną jeszcze w 1991 r.) następczynię l. Zarządu Głównego KGB – Służbę Wywiadu Zagranicznego FR (*Служба Внешней Разведки РФ*), określaną też często (od rosyjskiego skrótu) jako SWR – wiadomo znacznie mniej niż o operacjach jej poprzedniczki. Jedynym faktem, który można ustalić relatywnie łatwo, jest liczba rezydentur SWR. Po zimnej wojnie do dwóch istniejących uprzednio radzieckich konsulatów generalnych (nie licząc sekcji konsularnej w tokijskiej ambasadzie) dołączył od września 1994 r. nowo otwarty Konsulat Generalny w Niigata²¹. Choć,

¹⁸ Zob.: *Soviet Citizens Engaged in Clandestine Operations Abroad* [w:] J. Barron, *KGB. The Secret Work of Soviet Secrets Agents*, New York 1974, s. 388, 403, 409.

¹⁹ *Expulsions of Soviet Officials 1987*, United States Department of State, Washington D.C., January 1988, s. 2.

²⁰ D. Davies, *The KGB in Asia (Part II)*..., s. 30.

²¹ R. Valliant, *Main Events of a New Era* [w:] Japan and Russia in northeast Asia. Partners in the 21st Century, red. V.I. Ivanov, K.S. Smith, Westport 1999, s. 156 (154–170).

w przeciwieństwie do danych odnoszących się do wcześniej otwartych konsulatów, nie ma bezpośrednich dowodów na funkcjonowanie w nim rezydentury SWR, to jednak doświadczenia z okresu zimnej wojny uprawdopodobniają tego typu działalność w stopniu graniczącym niemal z pewnością.

W przeciwieństwie do okresu zimnej wojny w otwartych źródłach nie pojawiły się natomiast żadne szacunki odnoszące się do liczby pracowników kadrowych SWR i GRU operujących z terenu legalnych rezydentur w Japonii, a japońskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych – być może kierując się wzorem amerykańskiego Departamentu Stanu – zaprzestało wydawania tzw. list dyplomatycznych, obejmujących nazwiska osób należących do ścisłego korpusu dyplomatycznego w przedstawicielstwach innych państw znajdujących się na jej terytorium. Bez tych danych nie można zatem jednoznacznie stwierdzić, jak liczny jest obecnie wspomniany personel, a tym samym – wykorzystując metodę porcji – próbować, choćby w przybliżeniu, określić liczbę pracowników kadrowych rosyjskich służb wywiadowczych w kraju „kwitnącej wiśni”.

Wydaje się natomiast, że w ostatnim czasie japońskie władze zaczynają odchodzić od nadmiernej liberalnej polityki w odniesieniu do wydaień oficerów rosyjskich służb. O ile jeszcze w 2018 r. Japonia jako jedyny kraj grupy G7 – po próbie zabójstwa na terenie Wielkiej Brytanii byłego pułkownika GRU, Siergieja Skripala – nie przyłączyła się do masowej akcji ekspulsji rosyjskich „dyplomatów” z państw zachodnich, to po rozpoczęciu przez Rosję pełnoskalowej agresji na Ukrainę, w odpowiedzi na odkrycie zbrodni w podkijowskiej Buczy, w kwietniu 2022 r. wydano aż 8 z nich, a kilka miesięcy później (w październiku) – w ramach retorsji za ekspulsję japońskiego konsula z Władywostoku – wydano jego odpowiednika z rosyjskiego Konsulatu Generalnego w Sapporo²².

Zakończenie

Przez cały okres zimnej wojny stopniowo i konsekwentnie rozwijano na terytorium Japonii szeroko rozumiany potencjał logistyczno-kadrowy I. Zarządu KGB. W zakresie bazy logistycznej początkowo wspomniana służba dysponowała jedną rezydenturą (w gmachu ambas-

²² J.D. Brown, *A New Cold War With Russia Forces Japan to Choose Sides. How long can Japan keep up its balancing act between Russia and the West?*, The Diplomat, <https://thediplomat.com>, 23.04.2018 (17.09.2024); *8 diplomats, trade officials from Russia to be sent packing*, Ashahi Shimbun, <https://www.asahi.com>, 8.04.2022 (17.09.2024); *Japan expels Russian consul in retaliation*, Reuters, <https://www.reuters.com>, 4.10.2022 (17.09.2024).

dy), od sierpnia 1967 r. – dwoma (wraz z otwarciem Konsulatu Generalnego w Sapporo), a od maja 1971 r. – trzema rezydenturami (wraz z otwarciem Konsulatu Generalnego w Osace) i taki stan utrzymał się do chwili upadku Związku Radzieckiego. Analogiczny wzrost nastąpił także w zakresie liczby pracowników kadrowych, która – w przypadku komitetu – sięgnęła w 1991 r. ok. 75 osób, a z uwagi na fakt, że stanowili oni ok. 60–70% wszystkich pracowników wywiadu (średnio zatem na 2 oficerów KGB przypadał 1 oficer GRU), to w tym okresie cały personel wywiadowczy obu służb zapewne przekroczył poziom 100 osób (a najprawdopodobniej nawet 110 osób), co stanowiło ok. 40% wszystkich pracowników różnego rodzaju oficjalnych przedstawicielstw ZSRR w Japonii.

Paradoksalnie, największa część działań operacyjnych wywiadu KGB prowadzonego na terytorium Japonii była zogniskowana na rozpoznaniu amerykańskich baz wojskowych, a dodatkowo istotny udział czasu poświęcano na pozyskiwaniu danych na temat Chińskiej Republiki Ludowej. Z kolei spośród japońskich celów penetracji komitetu najwięcej informatorów posiadano w szeroko rozumianej sferze politycznej, a następnie naukowo-technicznej, mimo że w sieci informacyjnej znaleźli się także – choć bardzo nieliczni – pracownicy kadrowi japońskich służb specjalnych. Być może z tych powodów przez cały okres zimnej wojny z Japonii wydano jedynie sześciu oficerów KGB.

W okresie pozimnowojennym liczba tamtejszych rezydentur służb wywiadowczych poradzieckiej Rosji zwiększyła się od września 1994 r. do czterech (po otwarciu Konsulatu Generalnego w Niigata), jednak nie upubliczniono żadnych danych na temat szacunkowej liczby pracowników kadrowych SWR i GRU, czy też łącznej liczby pracowników różnego rodzaju oficjalnych przedstawicielstw FR, ani skali i podstawowych kierunków penetracji (choć – jak można domniemywać – te ostatnie raczej zasadniczo nie powinny ulec zmianie). Wyraźna zmiana – choć trudno oceniać, na ile trwała – odnosi się natomiast do zwiększenia dynamiki ekspulsji rosyjskich „dyplomatów”, gdyż w samym 2022 r. wydano ich o 50% więcej niż w całym okresie zimnej wojny.

Bibliografia

- 8 diplomats, trade officials from Russia to be sent packing, Ashahi Shimbun, <https://www.asahi.com>, 8.04.2022 (17.09.2024).
- A Calendar of Soviet Treaties 1917–1957*, red. R.M. Slusser, J.F. Triska, Stanford 1959.
- A Calendar of Soviet Treaties 1958–1973*, red. G. Ginsburgs, R.M. Slusser, Alphen aan den Rijn 1981.
- Andrew C., Mitrokhin V., *The World Was Going Our Way: The KGB and the Battle for the Third World*, New York 2005.

- Barron J., *KGB dzisiaj. Niewidzialna ręka*, Warszawa 1991.
- Barron J., *KGB. Tajna działalność sowieckich agentów*, Warszawa 1991.
- Brown J.D., *A New Cold War With Russia Forces Japan to Choose Sides. How long can Japan keep up its balancing act between Russia and the West?*, The Diplomat, <https://thediplomat.com>, 23.04.2018 (17.09.2024).
- Brzeziński Z., *Plan gry: USA – ZSRR*, Warszawa 1990.
- Calvocoressi P., *Polityka międzynarodowa po 1945 roku*, Warszawa 1998.
- Comrade Kryuchkov's Instructions. Top Secret Files on KGB Foreign Operations 1975–1985*, red. C. Andrew, O. Gordievsky O., Stanford 1992.
- Consular List*, Gaimusho (Ministry of Foreign Affairs), Tokyo 1988.
- Davies D., *The KGB in Asia (Part II)*, „Far Eastern Economic Review”, 1976, vol. 94.
- Diplomatic List*, Gaimusho (Ministry of Foreign Affairs), Tokyo, March 1963.
- Diplomatic List*, Gaimusho (Ministry of Foreign Affairs), Tokyo, January 1967.
- Diplomatic List*, Gaimusho (Ministry of Foreign Affairs), Tokyo, April 1970.
- Diplomatic List*, Gaimusho (Ministry of Foreign Affairs), Tokyo, July 1973.
- Diplomatic List*, Gaimusho (Ministry of Foreign Affairs), Tokyo, December 1987.
- Expulsions of Soviet Officials 1986*, United States Department of State, Washington D.C., January 1987.
- Expulsions of Soviet Officials 1987*, United States Department of State, Washington D.C., January 1988.
- Gordievsky O., *The KGB After the Coup*, „Intelligence and National Security”, July 1993, vol. 8, no. 3.
- History of the Russian Diplomatic Missions in Japan – Embassy in Tokyo*, Посольство Российской Федерации в Японии, <https://oldtokyo.mid.ru> (21.08.2024).
- IPN 01538/9, *Raport CIA „Wywiad Radziecki – KGB i GRU”*, październik 1984.
- История Генконсульства в Осаке*, Генеральное консульство России в Осаке, <https://osaka.kdmid.ru> (23.08.2024).
- История внешней политики СССР. Том 2*, red. А. Громыко, Б. Пономарев, Москва 1981.
- KGB Lexicon. The Soviet Intelligence Officer's Handbook*, red. V. Mitrokhin, London–Portland 2002.
- Japan expels Russian consul in retaliation*, Reuters, <https://www.reuters.com>, 4.10.2022 (17.09.2024).
- Larecki J., *Wielki leksykon służb specjalnych świata. Organizacje wywiadu, kontrwywiadu i policji politycznych świata, terminologia profesjonalna i żargon operacyjny*, Warszawa 2007.
- Leighton M., *Soviet Strategy toward Northern Europe and Japan* [w:] *Soviet Foreign Policy in a Changing World*, ed. R.F. Laird, E.P. Hoffmann, Berlin–New York 1986.
- Levchenko S., *On the Wrong Side. My Life in the KGB*, New York 1989.
- Kuziczkin W., *KGB bez maski*, Warszawa 1991.
- Преображенский К., *КГБ в Японии*, Москва 2000.
- Прохоров Д., *Разведка от Сталина до Путина*, Санкт-Петербург 2005.
- Romerstein H., Levchenko S., *The KGB Against the Main Enemy: How the Soviet Intelligence Service Operates Against the United States*, Lexington–Toronto 1989.
- Russian Diplomatic and Consular Officials in East Asia. A Handbook of the Representatives of Tsarist Russia and the Provisional Government in China, Japan, and Korea from 1858 to 1924 and of Soviet Representatives in Japan from 1925 to 1968*, red. G.A. Lensen, Tallahassee 1968.

- Serscikov G., *The spies who came to the East: Soviet illegals in the post-World War II Japan*, „Journal of Intelligence History”, 2023, vol. 22, issue 3.
- Soviet Active Measures*, Hearings before the Permanent Select Committee on Intelligence House of Representatives, Ninety Seventh Congress, Second Session, July 13, 14 1982, Washington 1982.
- Soviet Citizens Engaged in Clandestine Operations Abroad* [w:] J. Barron, *KGB. The Secret Work of Soviet Secrets Agents*, New York 1974, s. 379–415.
- Soviet Officials Expelled or Withdrawn Because of Involvement in Espionage or Subversive Activities 1974 to 1983* [w:] J. Barron, *KGB Today: The Hidden Hand*, New York 1983.
- USSR Facts & Figures Annual*, vol. 2, 1978, red. J.L. Scherer, Gulf Breeze 1978.
- Valliant R., *Main Events of a New Era* [w:] *Japan and Russia in northeast Asia. Partners in the 21st Century*, red. V.I. Ivanov, K.S. Smith, Westport 1999.
- Welles B., *Survey Indicates Increase in Espionage by the Soviet, Particular in the West*, „The New York Times”, 3.10.1971.

Outline of the functioning of the legal residences of the 1st Chief Directorate of the KGB in Japan and contemporary reminiscences of this phenomenon

Abstract

The article analyses, on the basis of Japanese and American governmental documents and using empirical, quantitative and comparative methods, the activities carried out by the KGB in Japan with the use of its legal residences in the years 1954–1991. Apart from presenting their number and location, as well as the evolution of the number of KGB personnel and defining their proportion to analogous GRU employees, as well as to all employees of various official USSR representations, it also presents the basic directions of the committee's activities in the ‘blooming cherry country’ and the scale of penetration of Japanese institutions through personal sources of information. In addition, an attempt has been made to compare the aforementioned data relating to the Cold War period with analogous – albeit much more fragmentary and residual – data relating to the present day.

Keywords: intelligence, residency, KGB, GRU, SWR, Japan

Patryk Pleskot*

**WYKUWANIE PREZYDENTURY.
PRZYCZYNY I OKOLICZNOŚCI DECYZJI
O POWOŁANIU URZĘDU PREZYDENTA PRL
(1985–1988)**

Streszczenie

W artykule podjęto próbę przeanalizowania przyczyn i okoliczności prowadzących do podjęcia przez Wojciecha Jaruzelskiego decyzji o powołaniu urzędu Prezydenta PRL. Proces ten nastąpił w drugiej połowie lat osiemdziesiątych i objął zarówno osobiście głównego decydenta w aparacie partyjno-państwowym schyłkowego PRL, lecz także jego najbliższe otoczenie oraz część establishmentu politycznego. Przyjrano się nie tylko uwarunkowaniom wewnętrznym, lecz także międzynarodowym. Przeanalizowano koncepcje powołania urzędu prezydenckiego, z którymi zapoznawał się gen. Jaruzelski. Problematykę tę omówiono za pomocą analizy historycznej z uwzględnieniem podejścia charakterystycznego dla teorii procesu decyzyjnego oraz *migration studies*.

Słowa kluczowe: prezydentura, PRL, Wojciech Jaruzelski, proces decyzyjny

Wstęp

W gronie historyków i politologów można dostrzec przekonanie, że Wojciech Jaruzelski, decydując się na utworzenie urzędu Prezydenta PRL w przededniu negocjacji okrągłego stołu, wcale nie zamierzał dążyć do stopniowego oddawania władzy w ramach procesu demokratyzacji, lecz chciał wykreować nowy, skuteczny ośrodek władzy, do pewnego stopnia zastępujący pogrążone w kryzysie instytucje partyjne i państwowe. W niniejszym artykule, odnosząc się do tego problemu, chciałbym się skupić – na podstawie analizy dokumentów archiwalnych, relacji oraz istniejącej literatury przedmiotu – na przybliżeniu przyczyn i okoliczności, które skłoniły przewodniczącego Rady Państwa i I sekretarza KC PZPR do podjęcia takiego kroku. Ich kumulacja nastąpiła w latach 1985–1988.

* Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Pamięci Narodowej, e-mail: p.pleskot@ur.edu.pl, patryk.pleskot@ipn.gov.pl, ORCID: 0000-0001-5627-8325.

Nawiązując do terminologii znanej z badań nad migracjami i teorii podejmowania decyzji, można wskazać na kilka tendencji, uwarunkowań, postanowień i wydarzeń z drugiej połowy lat osiemdziesiątych, które razem przyczyniły się do obniżenia kosztów decyzji o ustanowieniu urzędu Prezydenta PRL. Pisząc bardziej szczegółowo, w pierw do prowadziły do tego, że w ogóle taki pomysł zaczęto rozważać. Kolejnym etapem było nadawanie mu coraz bardziej realnych kształtów i pokonywanie decyzyjnego oporu materii, co ostatecznie implikowało samą decyzję. Tę ostatnią – wykorzystując luźno teorię procesu decyzyjnego w opisie Romana Bäcker¹ czy też modele systemu przekonania² – można zaś podzielić na dwa etapy: pierwszy to samo powzięcie postanowienia (bez doprecyzowania konkretnej drogi do jego realizacji), a drugi – ustalenie sposobu implementacji. Wreszcie na końcu znajduje się realizacja. Jedynie w idealnej sytuacji może ona być jednoznaczna z implementacją. W rzeczywistości nieuchronnie pojawiają się różnice (mniej lub bardziej istotne) między planem implementacji a jego wykonaniem. W tym artykule skupię się na etapie pierwszym.

Gospodarka, zadłużenie i Zachód

Aparat partyjno-państwowy zdawał sobie sprawę z fatalnej sytuacji gospodarczej kraju, a z biegiem czasu nawet Jaruzelski zaczynał rozumieć, że kolejne, kosmetyczne rozwiązania odgórne nie przynoszą żadnych rezultatów. Najwyraźniejszym przejawem impossybilizmu władz był tzw. II etap reformy gospodarczej. Koncepcja ta w istocie stanowiła zbiór mało konkretnych projektów uzdrowienia gospodarki PRL, których wdrożenie okazało się praktycznie niemożliwe³. Antoni Dudek wprost określa tę reformę jako fatamorganę⁴. Zarazem narastająca katastrofa finansowo-gospodarcza, wywołująca zdecydowane pogarszanie się nastrojów społecznych i nawarstwianie problemów dnia codziennego

¹ Por. R. Bäcker, *Nietradycyjna teoria polityki*, Toruń 2011.

² Zob. np. R. Jervis, *How Statesmen Think: The Psychology of International Politics*, Princeton 2017.

³ Więcej na ten temat zob. m.in.: M. Bałtowski, *Gospodarka socjalistyczna w Polsce. Geneza – rozwój – upadek*, Warszawa 2009; D.T. Grala, *Próba modernizacji państwa w latach 1987–1988. Dlaczego i dla kogo przygotowywano II etap reformy?* [w:] *Demokracja: centrum i peryferie. Procesy modernizacyjne państwa w polskiej myśli politycznej XX–XXI wieku*, red. A. Bałaban [i in.], Szczecin 2008, s. 201–231.

⁴ A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1989*, Kraków 2009, s. 80.

– co z kolei prowadziło do znaczącego pogorszenia ocen aparatu władzy – zmuszała do szukania nowych rozwiązań⁵.

Ścisłe wiązało się to z narastającym problemem zadłużenia PRL wywołującym z kolei poważne trudności budżetowe⁶. Pisząc w dużym uproszczeniu, im bardziej rósł dług (tylko między 1985 a 1987 r. zobowiązania Polski wobec najróżniejszych wierzycieli wzrosły o 10 mld dolarów!), tym większy wpływ odgrywał „szantaż finansowy” zachodnich rządów wobec Jaruzelskiego. Zakładał on uzależnienie renegocjacji zadłużenia i przyznawanie nowych kredytów od demokratyzacji życia politycznego PRL. Ten niezwykle ważny mechanizm został szczegółowo opisany gdzie indziej⁷. Lapidarnie określił go Mieczysław Rakowski już w drugiej połowie lat siedemdziesiątych: „gdyby władza czuła się silna, to na pewno zwinęłaby całą opozycję w ciągu jednej nocy. Ale nie można tego zrobić, bo przecież siedzimy w kieszeni Zachodu”⁸.

Przyzwolenie ze Wschodu

Naciskowi z Zachodu towarzyszyło przyzwolenie ze Wschodu. Po objęciu rządów na Kremlu przez Michaiła Gorbaczowa i rozpoczęciu w kolejnych latach procesu ograniczonych reform, określanych hasłami *glasnost* (jawność), *pierestrojka* (przebudowa) czy *uskorienije* (przyspieszenie), przywódcy państw satelickich zyskali pole manewru (ograniczane przynależnością do „socialistycznej wspólnoty”) i zielone światło – a nawet impuls – do reformowania podległych im krajów na własną rękę – oczywiście w pewnych ramach. Osobną kwestią jest, czy mieli na to chęć – w każdym razie Jaruzelski chciał przynajmniej uchodzić za najbliższego sojusznika sowieckiego przywódcy, co niekoniecznie w sposób

⁵ Zob. m.in. A. Boboli, *Martwe dusze. PZPR od czerwca 1989 do stycznia 1990. Próba opisu zbiorowości*, Warszawa 2024, s. 51–52, 55–56; A. Dudek, *Wstęp [w:] Zmierzch dyktatury. Polska lat 1986–1989 w świetle dokumentów*, t. 1, oprac. A. Dudek, Warszawa 2009, s. 21–22.

⁶ Zob. m.in. P. Czernicki, *Powstanie pułapki zadłużeniowej PRL i próby jej rozwiązania na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku (do 1989 r.)*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania”, 2016, t. 8, nr 1, s. 101–124; W. Morawski, *Pelzająca katastrofa. Gospodarka polska w latach osiemdziesiątych [w:] W przededniu wielkiej zmiany. Okrągły Stół*, red. A. Hall, Gdańsk 2009, s. 27–43.

⁷ P. Pleskot, *Kłopotliwa panna „S”. Postawy polityczne Zachodu wobec „Solidarności” na tle stosunków z PRL (1980–1989)*, Warszawa 2013; zob. też m.in. A. Paczkowski, *Polska 1986–1989: od kooptacji do negocjacji. Kilka uwag o wchodzeniu w proces zmiany systemowej [w:] Od sfalszowanego zwycięstwa do prawdziwej klęski. Szkice do portretu PRL*, Kraków 1999, s. 135–136.

⁸ M.F. Rakowski, *Dzienniki polityczne 1976–1978*, Warszawa 2002, s. 298.

automatyczny przekładało się na wolę liberalizacji systemu. Co prawda Paweł Kowal pisze wręcz o „syndromie prymusa” odnośnie do postawy generała⁹, ale Jacques Lévesque przekonuje, że Jaruzelski przez długi czas nie korzystał z możliwości, jakie dawała postawa Gorbaczowa¹⁰.

Na pewno przedłużenie w kwietniu 1985 r. ważności Układu Warszawskiego na kolejnych 20 lat oznaczało wyraźne wytyczenie granic, poza które nie można się było posunąć¹¹. Niezależnie do przyzwolenia Moskwy, ekipa Jaruzelskiego do samego końca nie zamierzała rezygnować z posługiwania się sowieckim straszakiem jako bronią w negocjacjach z opozycją czy rozmowach z Kościołem¹².

Jaruzelski dogłębnie poznał stanowisko Gorbaczowa m.in. w kwietniu 1987 r. podczas wizyty w Moskwie. W lipcu 1988 r. gospodarz Kremla gościł za to w Warszawie¹³. Generał musiał zdawać sobie sprawę, że doszło do „częściowej amputacji na «doktrynie Breżniewa»” (jak określił to Andrzej Paczkowski), w efekcie czego „nie później niż w latach 1987–1988 dawna presja Moskwy na Warszawę ustąpiła, zastąpiona przez daleko idącą zgodność intencji i działań”¹⁴. Być może nieco zbyt ogólnikowa jest konstatacja Paczkowskiego, że „w ekipie gen. Jaruzelskiego, a zapewne także wśród wielu analityków moskiewskich, uznawano już, iż warunkiem stabilizacji jest przeprowadzenie zmian”¹⁵. W każdym razie, jak zauważa Antoni Dudek, od strony wschodniej generał i jego zaplecze miał „rozwiązane ręce w zakresie reform ustrojowych”¹⁶. Gorbaczow był gotów pozwolić na nawet daleko idące zmiany, jeśliby zostały zachowane sowieckie priorytety: spokój wewnętrzny i podległość strategiczna¹⁷.

⁹ P. Kowal, *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986–1989*, Warszawa 2012, s. 273.

¹⁰ J. Lévesque, 1989. *La fin d'un Empire. L'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*, Paris 1995, s. 145; zob. też M. Gorbachev, *Memoirs*, London 1996, s. 465; por. M. Dobbs, *Precz z Wielkim Bratem. Upadek imperium radzieckiego*, Poznań 1998.

¹¹ W. Jarząbek, *Na szachownicy wielkich mocarstw. Polska w kontekście międzynarodowym w roku 1988 [w:] W przededniu wielkiej zmiany. Polska w 1988 roku*, red. A. Korejwo [i in.], Gdańsk 2009, s. 18 i n.; P. Kowal, *op.cit.*, s. 267–278; A. Paczkowski, *Polska 1986–1989...*, s. 145–147.

¹² A. Dudek, *Wstęp...*, t. 1, s. 15.

¹³ W. Jarząbek, *op.cit.*, s. 18 i n.; P. Kowal, *op.cit.*, s. 283–286; A. Paczkowski, *Polska 1986–1989...*, s. 147, 159–160.

¹⁴ A. Paczkowski, *Boisko wielkich mocarstw: Polska 1980–1989. Widok od wewnątrz*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2002, nr 3, s. 197.

¹⁵ A. Paczkowski, *Polska 1986–1989...*, s. 160.

¹⁶ A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 27–28.

¹⁷ *Ibidem*, s. 238–239; por. H. Głębocki, *Jak znaleźć numer telefonu na Kreml? Rosja w strategii politycznej „konstruktywnej opozycji” w PRL (1985–1989)*, „Arcana”, 2009, nr 86–87, s. 39–97.

Zarazem, co szczególnie istotne, w mniemaniu polskiego kierownictwa partyjno-państwowego, dobre stosunki z ekipą Gorbaczowa powinny stać się najsilniejszą legitymacją do dalszego decydowania o losach kraju przez generała i jego współpracowników po ewentualnych reformach ustrojowych, na czele z powołaniem urzędu prezydenckiego¹⁸.

Zapaść aparatu partyjno-państwowego

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych coraz bardziej oczywista dla Jaruzelskiego stawała się rosnąca niesterowalność aparatu partyjno-państwowego. PZPR, pogrążona w kryzysie od 1980 r., nie była w stanie się z niego wydobyć. Działacze stawali się coraz starsi i coraz bardziej pasywni. Jak podkreśla Dudek, partia „była już nie tyle podmiotem systemu politycznego, ile narzędziem różnych grup nacisku działających wewnątrz aparatu władzy”¹⁹.

Również wysoko upartyjnioną administrację państwową, przedstawioną w grudniu 1981 r. na dłuższy czas w tryb ręcznego sterowania przez wojskowych, trawił bezwład i biurokratyzacja²⁰. Przenikaniu mundurowych do aparatu cywilnego towarzyszyło zjawisko osłabiania pozycji PZPR jako najważniejszego ośrodka władzy²¹. Karol B. Janowski mówi wręcz o zepchnięciu partii na margines²². Jaruzelski wolał zresztą pracować w biurach Rady Ministrów przy Al. Ujazdowskich niż w gmachu KC²³, na ogół bardziej przy tym ufał wojskowym niż aparatczykom²⁴.

„Niemal każdego dnia zderzamy się z wprost trudną do zrozumienia inercją – alarmował Jaruzelskiego w 1987 r. Mieczysław F. Rakowski. – Odnosi się wrażenie, że «bohaterowie są zmęczeni»”²⁵. Porażka referendum z listopada tego roku tylko pogłębiła ten stan. Przyznał to niedługo po ustąpieniu ze stanowiska sam Jaruzelski. Odnosząc się do atmosfery w kręgach władzy po referendum, stwierdzał: „władza się

¹⁸ A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 27–28; A. Paczkowski, *Polska 1986–1989...*, s. 165–166.

¹⁹ A. Dudek, *Wstęp [w:] Zmierzch dyktatury...*, t. 1, s. 21–22.

²⁰ P. Kowal, *op.cit.*, s. 346–348; A. Paczkowski, *Polska 1986–1989...*, s. 143–144.

²¹ A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 45.

²² K.B. Janowski, *Źródła i przebieg zmiany politycznej w Polsce (1980–1989). Studium historyczno-politologiczne*, Toruń 2003.

²³ S. Kwiatkowski, *Wojsko i stan wojenny [w:] Polska pod rządami PZPR*, red. M.F. Rakowski, Warszawa 2000, s. 418.

²⁴ Por. A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 48–49.

²⁵ Archiwum IPN, 01305/776 t. 1, M.F. Rakowski, Uwagi dotyczące niektórych aspektów politycznej i gospodarczej sytuacji PRL w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, Warszawa, 8 VI – 10 X 1987 r., b.p. (s. 59).

w jakimś sensie zużyła”²⁶. Owo zużycie nie odbywało się bezboleśnie. Analizując sytuację między dwiema falami strajkowymi w 1988 r., Antoni Dudek zauważa: „komunikacyjny chaos oraz osobiste ambicje poszczególnych polityków coraz silniej rzutowały na ich wypowiedzi oraz posunięcia, powodując niespotykaną wcześniej w systemie politycznym PRL niespójność w działaniach aparatu władzy”²⁷. I to właśnie chęć przewyciężenia tej niespójności była głównym motorem napędowym koncepcji zmian ustrojowych, z powołaniem urzędu prezydenta na czele.

Wyczerpywanie się tradycyjnej formuły politycznej przejawiało się nie tylko słabą sterowalnością aparatu partyjno-państwowego, lecz także coraz mniejszą dyspozycyjnością tego aparatu. Od połowy dekady pogłębiała się rywalizacja i tarcia między głównymi środowiskami orbitującymi wokół Jaruzelskiego: aparatu bezpieczeństwa, wojskowego, partyjnego, administracyjnego i gospodarczego²⁸. Po 1986 r. tendencje emancypacyjne zaczęły – z początku nieśmiało – wykazywać partie satelickie wobec PZPR²⁹. Coraz bardziej knąbrne stawało się Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ) powołane w listopadzie 1984 r. jako koncesjonowany *ersatz* „Solidarności”. W 1989 r. centrala ta, walcząc o sympatyków, zaczęła licytować się z NSZZ wymaganiami wobec rządu Mieczysława Rakowskiego³⁰.

Żonglowanie urzędami i prywatyzacja władzy

Im słabsza była pozycja PZPR i tradycyjnego układu sił, tym łatwiej było wyobrazić sobie przeniesienie tego ośrodka gdzie indziej: nie tylko do wojska (jak w stanie wojennym), lecz także np. do przyszłego urzędu prezydenta – tym bardziej że Jaruzelski miał doświadczenie w dość dowolnym kanalizowaniu „strumienia władzy”. Przecież już w krótkim czasie po przejęciu pełni władzy w PRL w pewnym stopniu wyprowadził ośrodek decyzyjny z kręgów partyjnych, tworząc nieformalną grupę współpracowników zwaną dyrektoriatem. To tutaj zapadały najważniejsze decyzje³¹. W tym kontekście istotne znaczenie miało objęcie przez

²⁶ Cyt. za: A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 106.

²⁷ *Ibidem*, s. 148.

²⁸ *Ibidem*, s. 56–57.

²⁹ Zob. m.in. A. Dudek, *Wstęp...*, s. 29; P. Kowal, *op.cit.*, s. 348–356, 454–458.

³⁰ Zob. m.in. A. Dudek, *Wstęp...*, s. 25–29; P. Kowal, *op.cit.*, s. 413–415, 419–420, 449–354.

³¹ Skład grupy pozostawał płynny. Dyrektoriat tworzyli zarówno generałowie ministrowie (Florian Siwicki czy Czesław Kiszczak), jak i cywilni członkowie rządu czy

Jaruzelskiego funkcji przewodniczącego Rady Państwa jesienią 1985 r.³² Jak przekonuje Antoni Dudek, „ilustrowało to dążenia generała [...] do występowania nie tyle w roli przywódcy partii rządzącej, ile całego narodu”³³. Urząd prezydencki mógł tylko wzmocnić ten efekt.

Andrzej Paczkowski określił zjawisko gromadzenia stanowisk i zonglowania nimi przez gen. Jaruzelskiego mianem „sultanizacji” Polski (według Antoniego Dudka właściwszym terminem byłaby „bonapartyzacja”)³⁴. Nie dość, że od 1981 r. Jaruzelski skumulował praktycznie niespotykaną w innych państwach bloku wschodniego liczbę stanowisk, to jeszcze tworzył nowe i zmieniał kompetencje starych, z dużą dowolnością układając te „puzzle” władzy. Budując swoją osobistą – bardziej niż partyjną, państwową czy wojskową – pozycję, w grudniu 1981 r. do funkcji I sekretarza, premiera i szefa MON dorzucił przewodniczącego Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego, którą stworzył *ex nihilo* (jeśli spojrzeć na tradycje ustrojowe „ludowej” Polski). Z kolei, kiedy jesienią 1985 r. stanął na czele Rady Państwa, doprowadził do reformy Komitetu Obrony Kraju³⁵, w myśl której to on jako przewodniczący rady, a nie premier (jak to było dotychczas) przewodnił temu komitetowi odpowiedzialnemu (przynajmniej w teorii) za obronność PRL³⁶.

W ten sposób, jak przekonuje prof. Paczkowski, zaczęło powstawać „«państwo jaruzelskie», w którym jest on jedynym, «niekrytykowanym» liderem osobiście zarządzającym polityką”³⁷. „Wszystkie najistotniejsze decyzje gen. Jaruzelski podejmował w węższych gremiach – dopowiada Antoni Dudek – a statutowe organy PZPR takie jak Sekretariat KC czy Biuro Polityczne traktował jako rodzaj dyskusyjnego gremium doradczego”³⁸. Tendencjom tym towarzyszyło coraz wyraźniejsze wyodrębnianie się „ekipy Jaruzelskiego” – grupy jego najbliższych

partii (np. w pewnym okresie Mieczysław Rakowski, Kazimierz Barcikowski), A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 47.

³² Więcej o Radzie Państwa zob. m.in.: R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 35–37; por. S. Gebethner, *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1976.

³³ A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 54.

³⁴ *Ostatnia dekada PZPR. Zapis dyskusji z udziałem Antoniego Dudka, Jerzego Eislera, Andrzeja Paczkowskiego, Marcina Zaremby i Michała Siedziako (prowadzenie)* [w:] *Kryzys w partii – partia w kryzysie. Ostatnia dekada PZPR*, red. T. Kozłowski, M. Siedziako, Warszawa 2023, s. 421–422, 426.

³⁵ Więcej na temat KOK zob. m.in.: L. Kowalski, *Komitet Obrony Kraju (MON – PZPR – MSW)*, Warszawa 2011.

³⁶ *Ostatnia dekada PZPR. Zapis dyskusji...*, s. 422.

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 139.

współpracowników, którym nieobcy był kult wodza³⁹. W takiej sytuacji wymyślenie sobie urzędu prezydenta było całkiem łatwe.

O tym, że pomysł z prezydenturą byłby tylko próbą usprawnienia władzy Jaruzelskiego, a nie świadectwem zasadniczej zmiany natury państwa, przekonani byli co wnikliwsi komentatorzy niezależni. Stefan Kisielewski, zastanawiając się na początku lutego 1989 r., tuż przed rozpoczęciem obrad okrągłego stołu, jak skończy się ten eksperyment, stwierdził w odniesieniu do pomysłów o utworzeniu senatu i urzędu prezydenta: „to wszystko wydaje mi się działaniem pozorowanym, socjotechnicznym, żeby, zmieniając nazwę i «na niby» charakter władzy, jednak tę władzę utrzymać w ręku”⁴⁰. Innymi słowy – wszystko musi się zmienić, żeby zostało po staremu.

Oswajanie koncepcji prezydentury

Na zapleczu politycznym i w kręgu najbliższych doradców Jaruzelskiego rodziły się bardzo nieraz śmiało pomysły na reformy w systemie sprawowania władzy, które oswajały generała z myśleniem o zmianach – w tym o wprowadzeniu urzędu prezydenckiego. Pierwsze ślady zainteresowania ideą reaktywacji prezydentury pojawiły się już na kanwie „odwilży” 1956 r., ale aż do powstania „Solidarności” miały one zdecydowanie marginalny charakter⁴¹.

Dyskusje, które rozpoczęły się po sierpniu 1980 r., wciąż miały drugorzędne znaczenie i mieściły się w sferze fantastyki politycznej. Niemniej toczyły się w szeroko rozumianym obozie władzy. W prezydenturze widziano tam potencjał legitymizacji nadwątlonej władzy komunistycznej, na czym przecież bardzo zależało generałowi i wtedy, i kilka lat później. Tak rozumiał to w 1980 r. politolog i działacz PZPR Stanisław Gebethner, który w ramach dyskusji akademickiej wysunął propozycję prezydentury jako organu rozjemczego, ale *de facto* nieograniczającego władzy partii⁴².

Podczas XII kongresu satelickiego Stronnictwa Demokratycznego w marcu 1981 r. ugrupowanie to, poniesione solidarnościową falą, powróciło do dawnej koncepcji i wpisało do programu politycznego postu-

³⁹ Por. P. Kowal, *op.cit.*, s. 486–490.

⁴⁰ S. Kisielewski, *Dzienniki okresu transformacji. Nieznane felietony „Kisiela” odnalezione za Atlantykiem*, Warszawa 2016, s. 127.

⁴¹ Por. m.in. S. Gebethner, *Modele rządów prezydenckich*, Warszawa 1982; T. Szymczak, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1975; zob. R. Mojak, *op.cit.*, s. 37–40.

⁴² *Ibidem*, s. 40–42.

lat przemianowania przewodniczącego Rady Państwa na prezydenta PRL (przy zachowaniu samej rady). Przewidziano też utworzenie funkcji wiceprezydenta. Głowa państwa, wybierana na czteroletnią kadencję (z możliwością jednorazowego ponowienia), miała pełnić funkcje reprezentacyjne, jedynie z prawem formalnego zgłaszania sejmowi kandydata na stanowisko premiera. Pomysł ten podtrzymał kolejny kongres partii z 1985 r., stwierdzając przy tym dość niejasno, że prezydent powinien być przewodniczącym Rady Państwa⁴³.

Pokłosiem planu SD z 1981 r. było powołanie w ówczesnym sejmie przez kluby poselskie PZPR, SD i ZSL zespołu ekspertów zajmującego się koncepcjami reform ustrojowych (w tym prezydenturą). Przed stanem wojennym nie zdążył on jednak rozwinąć działalności. Co więcej, proponowana przez SD formuła urzędu prezydenckiego nie była dla Jaruzelskiego wystarczająco pociągająca. Jeszcze mniej ciekawiły go hermetyczne i teoretyczne rozważania akademickie dotyczące możliwych zmian ustrojowych w państwie, sporadycznie podejmowane w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych przez „politycznie poprawnych” politologów i konstytucjonalistów⁴⁴. Ostatecznie, jak wiemy, w 1985 r. Jaruzelski zdecydował się na bezpieczne rozwiązanie, obejmując stanowisko przewodniczącego Rady Państwa, jednocześnie postępując na drodze „sultanizacji” czy „bonapartyzacji” osobistej władzy.

Niemniej w drugiej połowie lat osiemdziesiątych wątek prezydentury podjęli również najbliżsi współpracownicy generała. W analizie datowanej na 20 października 1986 r. mjr Wojciech Garstka – zastępca szefa bardzo ważnej i wpływowej Grupy Operacyjno-Sztabowej w Sekretariacie Szefa SB, określającej się jako Zespół Analiz MSW⁴⁵ – rzucił pomysł utworzenia urzędu „Prezydenta Rzeczypospolitej” – bez „Ludowej”! – jako jedno z możliwych pytań w referendum, którego przeprowadzenie wówczas rozważano⁴⁶. Bodaj po raz pierwszy pomysł ten został tak jednoznacznie sformułowany na piśmie (choć tajnym) w najbliższym kręgu Jaruzelskiego.

⁴³ R. Głajcar, *Relacje prezydenta z organami władzy ustawodawczej* [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, red. R. Głajcar, M. Migalski, Warszawa 2006, s. 64; K. Trembicka, *Okragły stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003, s. 199; A. Tyszkiewicz, *Koncepcje regulowanej zmiany politycznej w ostatniej dekadzie PRL – kontekst prezydentury* [w:] *Suweren – zwierzchnik – reprezentant państwa. Głowa państwa w polskiej współczesnej refleksji politycznej*, red. R. Ptaszyński, T. Sikorski, Warszawa 2013, s. 99.

⁴⁴ Zob. m.in. R. Mojak, *op.cit.*, s. 42–43, 57.

⁴⁵ A. Dudek, *Wstęp...*, s. 33.

⁴⁶ Archiwum IPN, 0752/1, t. 5, Zespół Analiz MSW, Analiza aktualnych inicjatyw przeciwnika politycznego, a zwłaszcza prób legalizacji działalności opozycyjnej, 20 X 1986 r., k. 53; zob. też *1986 październik 20, Warszawa – Opracowanie Zespołu Analiz*

Główną rolę na tym reformatorskim polu odgrywał tzw. zespół trzech, który tworzyli Stanisław Ciosek (sekretarz KC), gen. Władysław Pożoga (wiceminister spraw wewnętrznych) i Jerzy Urban (rzecznik prasowy rządu). Między styczniem 1987 a sierpniem 1988 r. przygotowali oni pięć raportów-memoriałów, w których bardzo krytycznie oceniali rzeczywistość polityczną i proponowali Jaruzelskiemu drogi wyjścia z kryzysu⁴⁷. W raporcie z września 1987 r. (zredagowanym przez Urbana) doradcy wskazywali na spadek prestiżu I sekretarza i marne efekty dotychczasowych gestów liberalizacyjnych. Zalecali – co prawda bez szczegółów – m.in. śmielsze posunięcia polityczne, w tym powołanie senatu oraz urzędu prezydenta. Powołanie tych dwóch instytucji miało znaleźć się wśród pytań referendum. Liczono, że społeczne poparcie dla tych kroków będzie miało efekt legitymizujący władzę generała⁴⁸.

Idea zapytania Polaków w referendum o utworzenie urzędu prezydenta, w dodatku powoływanego w wyborach powszechnych, była dyskutowana w tym samym wrześniu 1987 r. na forum Biura Politycznego KC. W tym czasie było jednak jeszcze za wcześnie, by generał zgodził się rozważyć takie propozycje. Antoni Dudek przypuszcza, że generał „nie chciał sobie wiązać rąk przez jednoznaczne sformułowanie problemów do rozstrzygnięcia” w referendum⁴⁹. Warto dodać, że jesienią 1987 r. pomysł stworzenia urzędu prezydenta o szerokich prerogatywach rzucił również Jerzy Wiatr podczas jednej z konferencji programowych Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego⁵⁰. Koncepcja stworzenia nowego urzędu zataczała coraz szersze kręgi.

„Zespół trzech” powrócił do idei prezydentury w raporcie datowanym na 28 stycznia 1988 r., wyraźnie śmielszym od poprzedniego. Podkreślano w nim m.in., że prezydent powinien być wyposażony w szerokie kompetencje – sugerowano „model francuski lub nawet zbliżony do amerykańskiego”. Dla autorów memorandum oznaczało to „prawo weta niweczącego uchwały rządu, a zawieszającego postanowienia Sejmu,

MSW na temat prób legalizacji działalności opozycyjnej, tajne [w:] *Zmierzch dyktatury...*, t. 1, s. 53–64.

⁴⁷ P. Kowal, *op.cit.*, s. 65–69; por. *Lewica przy Okrągłym Stole*, red. J. Reykowski, Warszawa 2010, s. 126–127; G. Sołtysiak, *System doradców politycznych generała Wojciecha Jaruzelskiego. Historia Zespołu Studiów i Analiz 1984–1990* [w:] *Kuchnia władzy. Księga pamiątkowa z okazji 70-tej rocznicy urodzin Andrzeja Garlickiego*, red. W. Borodziej, J. Kochanowski, Warszawa 2005, s. 310–326.

⁴⁸ *1987 wrzesień, Warszawa – Notatka Zespołu Analiz MSW na temat ewentualnego przeprowadzenia referendum, tajne* [w:] *Zmierzch dyktatury...*, t. 1, s. 126–130; zob. też A. Paczkowski, *Nastroje przed bitwą*, „Zeszyty Historyczne”, 1992, nr 100, s. 60–82; P. Kowal, *op.cit.*, s. 74–76; A. Paczkowski, *Polska 1986–1989...*, s. 141.

⁴⁹ A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 116–117.

⁵⁰ K. Trembicka, *op.cit.*, s. 200; A. Tyszkiewicz, *op.cit.*, s. 102.

może według amerykańskiego modelu. Poza tym mógłby mieć inicjatywę ustawodawczą i pewne kompetencje odwoławcze”. To nie wszystko: urząd prezydencki powinien stanowić „czynnik nadrzędny wobec całej władzy wykonawczej, w tym i rządu, ale egzekwujący, a nie odpowiedzialny za wszelkie posunięcia rządowe”. Głowa państwa miała jednocześnie dzierżyć stanowisko I sekretarza KC i w ten sposób dodatkowo wzmocnić swą pozycję: „faktycznie (choć nie konstytucyjnie) prezydentura powinna być łączona z przywództwem partii – tłumaczono – wykluczamy polityczną nijakość «ojca narodu i państwa». Partia i prezydentura winny być czynnikami wzmacniającymi się wzajemnie”. Co szczególnie istotne, przekonywano, że silny prezydent – a nie „nijaki ojciec” – stanowiłby odpowiednie (dla władz) zabezpieczenie procesu demokratyzacji, pozwalające utrzymywać go w bezpiecznych dla komunistów ryzach: „procesy pluralizacyjno-demokratyzacyjno-decentralizacyjne powinny znaleźć przeciwwagę w usytuowaniu na szczycie struktury państwowej silnego czynnika centralizacyjnego. Byłby on amortyzatorem różnorodności poniżej szczytu, niezbędnym autorytetem ogólnonarodowym, arbitrem wobec sprzecznych sił i ich oddziaływania”⁵¹.

Sama więc idea urzędu prezydenckiego zaliczała się do czynników obniżających koszty decyzji o reformach politycznych w kraju: choć była nowością, to – w zamierzeniach jej propagatorów, a ostatecznie i samego Jaruzelskiego – stanowiła tamę przed niekontrolowanym uszczuplaniem władzy. Podobne opinie panowały zapewne w zespole mjr. Garstki: w notatce z lipca 1988 r. podkreślał on potrzebę „włączenia MSW (SB) w kompetencje np. urzędu Prezydenta (jeśli zostanie ustanowiony)”⁵².

Oto dobitny przejaw wykuwania się idei transferu władzy. Jak ocenia Adrian Tyszkiewicz, poglądy „zespołu trzech” i mjr. Garstki w tym czasie nie tylko nawiązywały do francuskiego i amerykańskiego systemu prezydenckiego, lecz także oznaczały „świadome bądź nie, nawiązanie do logiki polskiego systemu autorytarnego doby przedwojennej”. Ponadto „postulat łączenia funkcji prezydenckiej z partyjną stanowi nie tylko anarchiczne już w tym czasie, choć uzasadnione historią PRL, kuriozum [...], ale jest także pośrednim skierowaniem uwagi na gen. Wojciecha Jaruzelskiego jako jedyne kandydata na to stanowisko”⁵³. To ostatnie

⁵¹ 28 stycznia 1988 – *Memoriał Jerzego Urbana, Stanisława Cioska i gen. Władysława Pożogi dla gen. Wojciecha Jaruzelskiego dotyczący dróg wyjścia z kryzysu* [w:] *Okrągły stół. Dokumenty i materiały*, t. 1: *Wrzesień 1986 – luty 1989*, red. W. Borodziej, A. Garlicki, Warszawa 2004, s. 130–139.

⁵² 1988 lipiec 21, Warszawa – *Opracowanie Zespołu Analiz MSW na temat nowej organizacji i zadań resortu spraw wewnętrznych, tajne* [w:] *Zmierzch dyktatury...*, t. 1, s. 293–299.

⁵³ A. Tyszkiewicz, *op.cit.*, s. 103.

było akurat oczywiste. Warto jednak dopowiedzieć, że ostatecznie – w toku negocjacji okrągłego stołu – generał zdecydował się rozdzielić stanowisko I sekretarza i prezydenta. Zdecydowały o tym jednak nie skrupuły, tylko kalkulacja polityczna.

„Zespół trzech” bardzo skrótowo potraktował wątek prezydentury w memoriale z marca 1988 r. Skupiał się on na propozycjach gospodarczych. Powinien im jednak – zdaniem autorów – towarzyszyć pakiet reform politycznych. Już w pierwszym punkcie proponowanego pakietu zalecano: „nie czekając na nową Konstytucję, w drodze poprawki do obecnie obowiązującej, utworzyć silny urząd prezydenta (wedle modelu francuskiego) oraz Senat, dla którego bazą byłaby obecna Rada Konsultacyjna”. Dalej skupiono się wyłącznie na senacie – być może uznano, że temat prezydencki został wystarczająco omówiony w poprzednim raporcie. Warto zauważyć, że autorzy trafnie przewidzieli sposób utworzenia urzędu prezydenckiego, choć nierealistycznie uznali, że zmiany „należałoby skomasować i przeprowadzić w maju–czerwcu [1988 r.]”⁵⁴. Jaruzelski nie był na to gotowy. Kto wie, jak potoczyłaby się historia, gdyby posłuchał doradców.

Postawa współpracowników generała nie była konsekwentna: w znacznie bardziej pesymistycznych niż wcześniej memoriałach z marca i zwłaszcza z 10 sierpnia 1988 r. „zespół trzech” ostrzegał, że Jaruzelskiemu może grozić marginalizacja polityczna⁵⁵. W sierpniu w dramatycznych tonach pisano: „w tej chwili aktywa naszej ekipy sprowadzają się do poparcia radzieckiego. Ono jednak musi osłabnąć i nawet zaniknąć, w miarę jak okaże się nieskuteczność naszych działań. Zjawisko rozczarowania Moskwy przypieczętowanie nasz koniec może się pojawić w rezultacie jesiennej fali strajków”. Koncesje na rzecz opozycji były konieczne, więc należało je przeprowadzić „na tyle wcześnie, aby móc zabezpieczyć pozycję dominującą PZPR w warunkach dokonanego i przekształcającego się potem podziału władzy. Czym wcześniej tym lepiej, gdyż stale tracimy w realnym układzie sił”⁵⁶.

Choć autorzy nie zestawili tego rozumowania wprost z pomysłem prezydentury, to właśnie ona – wraz z odpowiednim podziałem manda-

⁵⁴ 18 marca 1988 – *Memoriał Jerzego Urbana, Stanisława Cioska i gen. Władysława Pożogi dla gen. Wojciecha Jaruzelskiego dotyczący dróg wyjścia z kryzysu państwa i PZPR [w:] Okrągły stół. Dokumenty i materiały...*, t. 1, s. 147–151.

⁵⁵ *Ibidem*; 10 sierpnia 1988 – *Memoriał Jerzego Urbana, Stanisława Cioska i gen. Władysława Pożogi dla gen. Wojciecha Jaruzelskiego [w:] Okrągły stół. Dokumenty i materiały...*, t. 1, s. 171–176.

⁵⁶ 10 sierpnia 1988 – *Memoriał Jerzego Urbana, Stanisława Cioska i gen. Władysława Pożogi dla gen. Wojciecha Jaruzelskiego [w:] Okrągły stół. Dokumenty i materiały...*, t. 1, s. 171–176.

tów w parlamencie – miała zabezpieczać tę dominującą pozycję. Dlatego znalazła się na górze listy z propozycjami zmian proponowanych przez „zespół trzech” w sierpniowym memoriale. Ogólnikowa koncepcja prezydentury ponownie nie została jednak wyraźnie rozwinięta, choć przedstawiono nieco konkretów. Powoływano się na model francuski (o amerykańskim, jak widać, przestano pisać), z prawem weta, rozwiązywania parlamentu i rozpisywania wyborów, zwierzchnicwem nad siłami zbrojnymi. Prezydent wciąż łączyłby tę funkcję ze stanowiskiem I sekretarza KC, przejmując też kompetencje rozwiązaney Rady Państwa. Dodano szczegóły dotyczące wyboru głowy państwa, proponując dość skomplikowaną formę: „prezydent byłby wyłaniany w wyborach powszechnych zwykłą większością głosujących. Wybory proponujemy dwustopniowe: w głosowaniu powszechnym wybierani byłiby elektorzy. Część elektorów można wybierać w radach narodowych i parlamencie. Wybory elektorów oparte byłyby o uprzednie porozumienie co do osoby prezydenta tych sił politycznych, które tworzą obie izby parlamentarne”⁵⁷.

Pomysł był dość zawily i niejasny, nie został ostatecznie wykorzystany. Co znamienne, „zespół trzech” wcale nie dawał gwarancji, że proponowane w memoriale rozwiązania okażą się całkowicie skuteczne. Co prawda, wskazywano, że zalecane zmiany (prócz prezydentury chodziło m.in. o stworzenie senatu, zmiany w sposobie wyłaniania sejmu i w ordynacji wyborczej) „zapewnią bezpieczeństwo ustrojowe”, ale dodawano zastrzeżenie: „przynajmniej w niekryzysowych warunkach”. A co w przypadku kryzysu? Tego już nie napisano. Autorzy za to profetycznie konkludowali: „jeżeli takich czy nieco inaczej zakrojonych zmian dokonamy po fali strajków i niepokoju – cena, jaką będziemy musieli zapłacić, będzie wyższa, walory rozwiązań bledsze, posunięcia wymuszone i spóźnione, przywództwo zagrożone. Najistotniejszy więc jest pośpiech”⁵⁸. Tymczasem generał zwlekał.

Warto w tym momencie zwrócić uwagę – za Jadwigą Staniszkis i Pawłem Kowalem – na ciekawą zbieżność tematyczną stanowisk „zespołu trzech” ze współczesnymi im analizami partyjnymi sytuacji w Polsce sporządzanymi dla kierownictwa KPZR. W Moskwie również uznawano, że kluczowa jest kwestia budowania autorytetu Jaruzelskiego jako narzędzia zapewnienia stabilizacji w Warszawie. W tym kontekście – co dla nas szczególnie ważne – za najkorzystniejszą dla sowieckich interesów reformę ustrojową uznawano wprowadzenie jakiejś formy republiki prezydenckiej⁵⁹.

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ P. Kowal, *op.cit.*, s. 364; J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001, s. 59–63.

Choć takie opinie pojawiały się tylko w ekspertyzach i niekoniecznie pokrywały się ze stanowiskiem kremłowskiej wierchuszki, to jednak dobitnie świadczyły o klimacie przyzwolenia na zmiany nad Wisłą, ze stworzeniem prezydentury włącznie. W ten sposób dwa zjawiska – moskiewskie zielone światło oraz pomysły reform (z prezydenturą w tle) – mogły wzajemnie na siebie oddziaływać.

Dodatkowo w 1988 r. na łamach niszowej serii „Materiały. Analizy. Studia”, wydawanej przez Wydział Ideologiczny KC PZPR, ukazało się trzyczęściowe opracowanie *Przed reformą konstytucji* autorstwa konstytucjonalisty Wojciecha Sokolewicza. Autor rozważał m.in. kwestie senatu i urzędu prezydenta. Pilnując, by partia zachowała decydującą rolę, przyznawał, że ten urząd „wrosł w polską narodową tradycję konstytucyjną i uzyskał wysoki prestiż w świadomości społecznej, niezależnie od wyznaczonego mu miejsca i roli w mechanizmie państwowym oraz od sposobów jego sprawowania”⁶⁰. Takie słowa mogły skłaniać Jaruzelskiego – o ile się z nimi zapoznał – do przychylnego patrzenia na pomysł prezydentury. W końcu zależało mu na „wysokim prestiżu w świadomości społecznej”; dodatkowo w drugiej połowie dekady coraz usilniej dbał o wizerunek „diedzica tradycji Rzeczypospolitej” (jak ujął to Paweł Kowal), w czym zawierało się m.in. deklarowanie szacunku dla polskiego parlamentaryzmu i ograniczona rewizja polityki historycznej⁶¹.

Nacisk wydarzeń

Idea prezydentury mogła wydawać się coraz bardziej atrakcyjna w obliczu porażek innych inicjatyw Jaruzelskiego oraz zmieniającej się sytuacji społecznej. Bieg wydarzeń sprawiał, że koncepcje prezydentury stawały się coraz bardziej realne. I tak powstała w grudniu 1986 r. Rada Konsultacyjna przy Przewodniczącym Rady Państwa nie okazała się pomostem między władzą a środowiskami niezależnymi czy może raczej skuteczną pułapką mającą wciągnąć część opozycji do współpracy z obozem władzy bez wyraźnych ustępstw ze strony tego ostatniego⁶². Byłaby to realizacja manewru kooptacji – jak to ujmuje Andrzej Paczkowski – czyli „wciągnięcia do sterowanych przez partię instytucji osób, które mogłyby być utożsamiane z opozycją” lub przynajmniej niekojarzonych z władzą⁶³.

⁶⁰ W. Sokolewicz, *Przed reformą konstytucji*, Warszawa 1988, s. 6.

⁶¹ Por. *PRL wobec historii*, red. P. Skibiński, T. Wiścicki, Warszawa 2009.

⁶² Por. A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 76–78; P. Kowal, *op.cit.*, s. 95–106.

⁶³ A. Paczkowski, *Polska 1986–1989...*, s. 138.

Najbardziej dokliwa była najpewniej porażka eksperymentu z wspomnianego referendum w listopadzie 1987 r., w którym ostatecznie zabrakło pytań o prezydenturę. Nie ma tu miejsca, by omawiać to zagadnienie, wystarczy stwierdzić, że nieuzyskanie przez władze wymaganej liczby głosów do uznania referendum za wiążące uświadomiła im, że w społeczeństwie nie ma wystarczającego przyzwolenia na niejasne reformy gospodarcze realizowane wyłącznie drogą odgórną. W otoczeniu Jaruzelskiego zdano sobie sprawę, że bez wciągnięcia opozycji zadanie to może okazać się po prostu niemożliwe⁶⁴. Choć trzeba ostrożnie podchodzić do wspomnień samego generała, to warto zacytować jego ocenę referendum sformułowaną w 1991 r.: „był to w moim przekonaniu moment jeśli nie zwrotny, to bardzo ważny, decydujący; politycznie, społecznie, psychologicznie”⁶⁵.

Co więcej, dwie fale strajków z 1988 r. i w mniejszym stopniu niedane dla władz wybory do rad narodowych w czerwcu uświadomiły ekipie Jaruzelskiemu, że pójście w kierunku konfrontacyjnym (czego spróbowano wiosną 1988 r.) nie przynosi pozytywnych z punktu widzenia władz rezultatów. Konieczna byłaby albo prawdziwa „opcja atomowa” w postaci nowego wcielenia stanu wojennego, albo rozpoczęcie rzeczywistych, a nie pozorowanych rozmów z częścią autentycznej opozycji (a nie „wysłuskiwanymi” z niej osobami). To drugie jawiło się jako znacznie bezpieczniejsze, co przyznawano nawet w MSW⁶⁶. Od fazy kooptacji wkroczone w ten sposób w fazę negocjacji, choć ich charakter, przebieg, a nawet cel nie był jeszcze pewny⁶⁷. A negocjacje musiały przełożyć się na reformy polityczne, choć ich kształt i zakres pozostawał jeszcze niesprecyzowany⁶⁸.

Na zasadzie sprzężenia zwrotnego kolejne wybuchy fal strajkowych w 1988 r. – zdające się potwierdzać czarne prorocтва z memoriałów „zespołu trzech” – implikowały nowe pomysły reform ustrojowych. Bliski współpracownik Jaruzelskiego Wiesław Górnicki przedstawił mu projekt powołania nowego stanowiska partyjnego: sekretarza generalnego KC. Rozprzestrzeniały się także dyskusje o prezydenturze (temat ten poruszali m.in. Kazimierz Barcikowski i Stanisław Ciosek w rozmowie z przedstawicielem Episkopatu ks. Alojzym Orszulikiem)⁶⁹. 5 września

⁶⁴ Por. P. Hac, *Rzeczywistość równoległa. Plany dotyczące wprowadzenia w Polsce w latach 1987–1989 stanu wyjątkowego na tle rozmów rządzących z opozycją*, Katowice–Warszawa 2023, s. 86; P. Kowal, *op.cit.*, s. 125–132.

⁶⁵ Cyt za: A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 119.

⁶⁶ Zob. np. Archiwum IPN 1585/4131, Scenariusz rozwoju sytuacji w kraju – projekt, 12 X 1988 r., k. 8–20.

⁶⁷ A. Paczkowski, *Polska 1986–1989...*, s. 150.

⁶⁸ Por. A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja...*, s. 173.

⁶⁹ P. Kowal, *op.cit.*, s. 401.

1988 r. bliżej niesprecyzowany „Zespół międzyresortowy” sporządził tajny raport, w którym ponownie zawarta została koncepcja stworzenia urzędu prezydenta o szerokich prerogatywach, wybranego w tajnym głosowaniu przez dwie izby nowego parlamentu⁷⁰.

Generał jednak wciąż unikał publicznego poruszania tej sprawy, zadowalając się snuciem planów rozszerzenia prerogatyw Rady Państwa⁷¹. Wydaje się jednak, że po rozpoczęciu negocjacji z opozycją (co było ceną za wygaszenie strajków z początkiem września 1988 r.) sam ostatecznie przekonał się do idei transferu władzy, której kluczowym elementem było utworzenie urzędu prezydenta PRL. Kolejne kroki – włącznie z przełomowym, dwuczęściowym X Plenum KC PZPR z przełomu 1988 i 1989 r. oraz decyzją o wszczęciu obrad okrągłego stołu – było tylko skutkiem tego przekonania.

Zakończenie

Wymienione powyżej czynniki i zjawiska wypełniły „warunki rozpoczęcia procesu zmian” (by użyć sformułowania Andrzeja Paczkowskiego), do których zaliczały się: osłabienie legitymizacji władzy, niemożność zarządzania kryzysem, istnienie w obozie rządzącym grup i tendencji reformistycznych (również w „resortach siłowych”), aktywność opozycji poza establishmentem, a także sprzyjająca zmianom sytuacja międzynarodowa⁷².

Nawiązując do wspomnianego na wstępie podejścia charakterystycznego dla teorii procesu decyzyjnego i *migration studies*, można powiedzieć, że między 1985 a 1988 r. w kręgu decyzyjnym orbitującym wokół Wojciecha Jaruzelskiego doszło do przesilenia decyzyjnego, w ramach którego uświadomiono sobie konieczność dokonania zmian ustrojowych w systemie PRL, z urzędem prezydenta na czele. Swego rodzaju „decyzyjna masa krytyczna” została przekroczona, a spowodowało to współzależne oddziaływanie czynników pokrótce przedstawionych w artykule. Od jesieni 1988 r. rozpoczęła się kolejna, złożona faza: implementacji (i konkretyzacji) decyzji. Trzeba jednak ponownie podkreślić, że celem zinternalizowanych zmian nie była demokratyzacja życia polityczno-społecznego PRL, tylko wola zachowania steru władzy przez dotychczasową ekipę, określaną niekiedy jako „drużyna Jaruzelskiego”.

⁷⁰ Koncepcja przemian w systemie politycznym PRL w świetle VIII Plenum KC PZPR, 5 IX 1988 r. [w:] *Okrągły stół*, oprac. K. Dubiński, Warszawa 1999, s. 60–64.

⁷¹ P. Kowal, *op.cit.*, s. 401.

⁷² A. Paczkowski, *Polska 1986–1989...*, s. 129–130.

Bibliografia

- Archiwum IPN, 0752/1, t. 5, Zespół Analiz MSW, Analiza aktualnych inicjatyw przeciwnika politycznego, a zwłaszcza prób legalizacji działalności opozycyjnej, 20 X 1986 r.
- Archiwum IPN, 01305/776 t. 1, M.F. Rakowski, Uwagi dotyczące niektórych aspektów politycznej i gospodarczej sytuacji PRL w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, Warszawa, 8 VI – 10 X 1987 r., b.p.
- Archiwum IPN, 1585/4131, Scenariusz rozwoju sytuacji w kraju – projekt, 12 X 1988 r.
- Bäcker R., *Nietradycyjna teoria polityki*, Toruń 2011.
- Bałtowski M., *Gospodarka socjalistyczna w Polsce. Geneza – rozwój – upadek*, Warszawa 2009.
- Boboli A., *Martwe dusze. PZPR od czerwca 1989 do stycznia 1990. Próba opisu zbiorowości*, Warszawa 2024.
- Czernicki P., *Powstanie pułapki zadłużeniowej PRL i próby jej rozwiązania na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku (do 1989 r.)*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania”, 2016, t. 8, nr 1.
- Dobbs M., *Precz z Wielkim Bratem. Upadek imperium radzieckiego*, Poznań 1998.
- Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1989*, Kraków 2009.
- Gebethner S., *Modele rządów prezydenckich*, Warszawa 1982.
- Gebethner S., *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1976.
- Głajcar R., *Relacje prezydenta z organami władzy ustawodawczej [w:] Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, red. R. Głajcar, M. Migalski, Warszawa 2006.
- Głębocki H., *Jak znaleźć numer telefonu na Kreml? Rosja w strategii politycznej „konstruktywnej opozycji” w PRL (1985–1989)*, „Arcana”, 2009, nr 86–87.
- Gorbachev M., *Memoirs*, London 1996.
- Grala D.T., *Próba modernizacji państwa w latach 1987–1988. Dlaczego i dla kogo przygotowywano II etap reformy? [w:] Demokracja: centrum i peryferie. Procesy modernizacyjne państwa w polskiej myśli politycznej XX–XXI wieku*, red. A. Bałaban [i in.], Szczecin 2008.
- Hac P., *Rzeczywistość równoległa. Plany dotyczące wprowadzenia w Polsce w latach 1987–1989 stanu wyjątkowego na tle rozmów rządzących z opozycją*, Katowice–Warszawa 2023.
- Janowski K.B., *Źródła i przebieg zmiany politycznej w Polsce (1980–1989). Studium historyczno-politologiczne*, Toruń 2003.
- Jarząbek W., *Na szachownicy wielkich mocarstw. Polska w kontekście międzynarodowym w roku 1988 [w:] W przededniu wielkiej zmiany. Polska w 1988 roku*, red. A. Korejwo [i in.], Gdańsk 2009.
- Jervis R., *How Statesmen Think: The Psychology of International Politics*, Princeton 2017.
- Kisielewski S., *Dzienniki okresu transformacji. Nieznane felietony „Kisiela” odnalezione za Atlantykiem*, Warszawa 2016.
- Kowal P., *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986–1989*, Warszawa 2012.
- Kowalski L., *Komitet Obrony Kraju (MON – PZPR – MSW)*, Warszawa 2011.
- Kwiatkowski S., *Wojsko i stan wojenny [w:] Polska pod rządami PZPR*, red. M.F. Rakowski, Warszawa 2000.

- Lévesque J., 1989. *La fin d'un Empire. L'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*, Paris 1995.
- Lewica przy Okrągłym Stole, red. J. Reykowski, Warszawa 2010.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994.
- Morawski W., *Pełzająca katastrofa. Gospodarka polska w latach osiemdziesiątych* [w:] *W przededniu wielkiej zmiany. Okrągły Stół*, red. A. Hall, Gdańsk 2009.
- Okrągły stół*, oprac. K. Dubiński, Warszawa 1999.
- Okrągły Stół. Dokumenty i materiały*, t. 1: *Wrzesień 1986 – luty 1989*, red. W. Borodziej, A. Garlicki, Warszawa 2004.
- Ostatnia dekada PZPR. Zapis dyskusji z udziałem Antoniego Dudka, Jerzego Eislera, Andrzeja Paczkowskiego, Marcina Zaremby i Michała Siedziako (prowadzenie)* [w:] *Kryzys w partii – partia w kryzysie. Ostatnia dekada PZPR*, red. T. Kozłowski, M. Siedziako, Warszawa 2023.
- Paczkowski A., *Boisko wielkich mocarstw: Polska 1980–1989. Widok od wewnątrz*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2002, nr 3.
- Paczkowski A., *Nastroje przed bitwą*, „Zeszyty Historyczne”, 1992, nr 100.
- Paczkowski A., *Polska 1986–1989: od kooptacji do negocjacji. Kilka uwag o wchodzeniu w proces zmiany systemowej* [w:] *Od sfalszowanego zwycięstwa do prawdziwej klęski. Szkice do portretu PRL*, Kraków 1999.
- Pleskot P., *Kłopotliwa panna „S”. Postawy polityczne Zachodu wobec „Solidarności” na tle stosunków z PRL (1980–1989)*, Warszawa 2013.
- PRL wobec historii*, red. P. Skibiński, T. Wiścicki, Warszawa 2009.
- Rakowski M.F., *Dzienniki polityczne 1976–1978*, Warszawa 2002.
- Sokolewicz W., *Przed reformą konstytucji*, Warszawa 1988.
- Sołtysiak G., *System doradców politycznych generała Wojciecha Jaruzelskiego. Historia Zespołu Studiów i Analiz 1984–1990* [w:] *Kuchnia władzy. Księga pamiątkowa z okazji 70-tej rocznicy urodzin Andrzeja Garlickiego*, red. W. Borodziej, J. Kochanowski, Warszawa 2005.
- Staniszki J., *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001.
- Szymczak T., *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1975.
- Trembicka K., *Okrągły stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003.
- Tyszkiewicz A., *Koncepcje regulowanej zmiany politycznej w ostatniej dekadzie PRL – kontekst prezydentury* [w:] *Suweren – zwierzchnik – reprezentant państwa. Głowa państwa w polskiej współczesnej refleksji politycznej*, red. R. Ptaszyński, T. Sikorski, Warszawa 2013.
- Zmierzch dyktatury. Polska lat 1986–1989 w świetle dokumentów*, t. 1, oprac. A. Dudek, Warszawa 2009.

Forging the presidency. Causes and circumstances of the decision of creating the People's Republic of Poland's Presidential Office (1985–1988)

Abstract

The article attempts to analyze the causes and circumstances which led Wojciech Jaruzelski to make a decision to create the office of the President of People's Republic of Poland. Such decision-making process took place in the second half of 1980's. It

was linked not only with gen. Jaruzelski (the main decision-maker in the late communist Poland) personally but also with his close subordinates and part of political establishment. The analysis deals with both inner determinants and the international ones. Some concepts of creating the presidential office have been described. The methodological approach consists of historical analysis, decision-making theories and migration studies.

Keywords: presidency, People's Republic of Poland, Wojciech Jaruzelski, decision-making

Mariusz Skiba*

**DZIAŁANIA POLICJI
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO
WOBEĆ ZAGROŻEŃ DLA BEZPIECZEŃSTWA
SPOWODOWANYCH KRYZYSEM UCHODŹCZYM
W 2022 ROKU**

Streszczenie

Kryzys uchodźczy spowodowany inwazją Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. miał znaczący wpływ na stan bezpieczeństwa publicznego oraz wzrost obaw w zakresie możliwości zapewnienia ochrony osobistej tak osobom przekraczającym granicę, jak też mieszkańcom Rzeczypospolitej. Publikacja stanowi próbę charakterystyki głównych kierunków działań Policji województwa podkarpackiego w reakcji na tę sytuację na terenie tego przygranicznego regionu. Analizą objęto rok 2022 – pierwszy rok konfliktu. Praca zawiera policyjne dane statystyczne odnoszące się do poszczególnych obszarów działalności oraz dane na temat stanu przestępczości w tym okresie w porównaniu do lat poprzednich i roku następnego.

Słowa kluczowe: Policja, Podkarpacie, uchodźcy, bezpieczeństwo, przestępczość, granica

Wstęp

Inwazja wojsk Federacji Rosyjskiej na terytorium Republiki Ukrainy 24 lutego 2022 r. zburzyła strukturę bezpieczeństwa w Europie, skutkując wzrostem zagrożenia na wielu poziomach funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej. Organy administracji publicznej stanęły przed koniecznością reakcji w warunkach trudnych do przewidzenia. Uwaga opinii światowej, skupiająca się początkowo niemal w całości na zmaganiach militarnych, już w następnych dniach w znacznej mierze przeniosła się na granicę polsko-ukraińską, na którą zaczęły napierać tysiące uchodźców. Podstawową stała się kwestia: czy państwo polskie w tej

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: mskiba@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-8738-0362.

wyjatkowej sytuacji zapewni uciekinierom niezbędną pomoc humanitarną, w tym bezpieczeństwo osobiste, jednocześnie zdoła zapobiec ewentualnej destabilizacji wewnętrznej. Szczególna sytuacja wystąpiła w województwie podkarpackim, którego wschodnia rubież stanowi zarazem najdłuższą granicę państwa z Ukrainą i przez które przebiegają najważniejsze szlaki komunikacyjne z tym państwem.

W odniesieniu do tych wydarzeń dotychczasowa literatura naukowa skupiała się głównie na sprawach wsparcia humanitarnego i prawnego dla uchodźców oraz powstałych w związku z imigracją uwarunkowaniach ekonomicznych, społecznych i kulturowych¹. Zagrożenia związane z bezpieczeństwem oraz działalność administracji państwowej w tym zakresie była przedmiotem zainteresowań P. Zalewskiego². Celem niniejszego artykułu jest uzupełnienie tego obrazu poprzez ukazanie działań Policji na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w regionie oraz wzmacniania poczucia bezpieczeństwa tak uchodźców, jak też mieszkańców rejonów pogranicznych. Zamierzeniem autora jest scharakteryzowanie głównych problemów, przed jakimi stanęła ta formacja na Podkarpaciu, a następnie ukazanie zasadniczych kierunków policyjnej aktywności. Podjęto też próbę oceny ogólnego stanu przestępczości w województwie w tym roku, porównując dane statystyczne Policji za 2022 r. z danymi za lata poprzedzające ten wyjątkowych rozmiarów kryzys migracyjny, jak też rok kolejny.

W pracy oparto się na materiałach Komendy Wojewódzkiej Policji (dalej: KWP) w Rzeszowie. Wykorzystano tu treści publicznych wystąpień kierownictwa komendy, akty wewnętrznego kierowania i inne jej materiały własne, głównie stanowiące zasób wydziałów: Sztab Policji oraz Komunikacji Społecznej. Ważnym źródłem były publikacje prasowe w mediach tradycyjnych i społecznościowych.

¹ Zob. m.in. M. Duszyk [i in.], *War refugees from Ukraine in Poland - one year after the Russian aggression. Socio-economic consequences and challenges*, „Regional Science Policy & Practice”, 2023, nr 15, s. 181–199; G. Firlit-Fesnak [i in.], *Inwazja Rosji na Ukrainę. Społeczeństwo i polityka wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny, Raport roboczy – Working Paper Katedry Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 2022; S. Grabowska, A. Pięta-Szawara, *Wsparcie Polski na rzecz uchodźców z Ukrainy w obliczu wojny 2022 r., Wybrane aspekty*, „Journal of Modern Science”, 2023, nr 1, s. 381–396; B. Olszewska-Łabędź, *Konflikt zbrojny jako źródło kryzysu migracyjnego. Wybrane formy wsparcia uchodźców z Ukrainy*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja”, 2022, nr 1, s. 81–92.

² P. Zalewski, *Działania administracji państwowej w Polsce wobec uchodźców z Ukrainy w pierwszych tygodniach wojny na Ukrainie 2022 roku. Aspekty prawne i securitologiczne*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, 2023, t. 34, s. 101–124; *idem*, *Wojna w Ukrainie i kryzys uchodźczy. Próba oceny uwarunkowań, przebiegu i skutków z perspektywy zagrożeń bezpieczeństwa województwa podkarpackiego*, „Karpacki Przegląd Naukowy”, 2022, nr 2, s. 65–98.

Charakterystyka rejonu KWP w Rzeszowie oraz organizacja służb policyjnych

Rejon Komendy Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie odpowiadał obszarowi terytorium województwa podkarpackiego. Według Narodowego Spisu Ludności z 2021 r. był to obszar o niższym niż przeciętny dla kraju stopniu zaludnienia (117 osób na km²) i niższym stopniu zurbanizowania (41,3% zamieszkiwało w miastach). Pod względem etnicznym stanowił teren jednolity. Łączna liczba mieszkańców o identyfikacji narodowo-etnicznej innej niż polska w 2011 r. wynosiła 0,6%. Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa w województwie podkarpackim od lat przedstawiała się bardzo korzystnie. W 2021 r. pod względem nasilenia przestępczością ogółem, jak też w zakresie kategorii przestępstw przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu, w relacji do liczby ludności, znajdowało się w grupie województw najbezpieczniejszych³. Warto zauważyć, że cechą charakterystyczną regionu, wynikającą z pogranicznego położenia, obok faktu, że od lat wiodły przezeń ważne trasy legalnego i nielegalnego napływu cudzoziemców, jest wyjątkowo duża liczba pamiątek wielokulturowego charakteru tego regionu w przeszłości, zamieszkałego w znacznym odsetku przez mniejszości narodowe i etniczne, co w minionych latach wymagało policyjnego zaangażowania w zapobieganie incydentom mogącym antagonizować grupy społeczne⁴.

Policja w Polsce, jako umundurowana i uzbrojona formacja służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ma model scentralizowany. Stojący na jej czele Komendant Główny Policji (dalej: KGP), jako centralny organ administracji rządowej, podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Jest on przełożonym wszystkich funkcjonariuszy. Na obszarze województwa wojewoda oraz właściwy komendant wojewódzki Policji są właściwi w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wojewoda, ponosząc odpowiedzialność za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej. We wskazanym zakresie powinności te realizuje przy pomocy komendanta wojewódzkiego, który działa w jego imieniu. Natomiast w sprawach wykonywania

³ *Rocznik statystyczny województw*, Warszawa 2023, s. 21–22, 26, 39; *Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2015, s. 43.

⁴ Zob. np.: N. Ziętał, *Są wyroki za zakłócenie greckokatolickiej procesji w Przemyśle*, Nowiny 24, <https://nowiny24.pl>, 21.08.2017 (10.03.2024); dk/interwencja, *Konflikt między Polakami a Romami w Mielcu. „Pobicia, strzały z wiatrówki, groźby”*, Polsat News, <https://www.polsatnews.pl>, 2.07.2021 (10.03.2024).

czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i czynności z zakresu ścigania wykroczeń, a także w sprawach wydawania indywidualnych aktów administracyjnych komendant wojewódzki Policji działa w imieniu własnym. Policyjnymi organami niższego szczebla w województwie są komendanci miejscy i powiatowi Policji⁵. W zakresie postępowań karnych organy Policji wykonują polecenia sądów i prokuratur, prowadząc postępowania przygotowawcze pod nadzorem prokuratorów⁶.

Według stanu na 1 lutego 2022 r. struktura Komendy Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie oparta była na 28 komórkach organizacyjnych, w tym 5 w służbie prewencji, 7 – w służbie kryminalnej oraz 16 – w służbie wspomagającej jej działalność. Na poziomie powiatowym funkcjonowało 21 komend, w tym 4 miejskie (których rejon obejmuje powiat grodzki i ziemski) oraz 17 powiatowych (pozostałe powiaty ziemskie). Stan etatowy Policji w województwie na 31 grudnia 2022 r. wynosił 4535 funkcjonariuszy⁷. W Zaczerniu k. Rzeszowa zlokalizowane były, podporządkowane bezpośrednio komendantowi wojewódzkiemu – Oddział Prewencji Policji, zorganizowany na wzór wojskowy, stanowiący odwód centralny Komendanta Głównego Policji, przeznaczony do działań na terenie całego państwa, oraz Samodzielny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji⁸.

Obok KWP w Rzeszowie w województwie funkcjonowały komórki organizacyjne – zarządy trzech jednostek organizacyjnych Policji. Realizowały one na obszarze całego kraju wyspecjalizowane zadania: 1) w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej (Centralne Biuro Śledcze Policji), 2) w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez policjantów i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Policji (Centralne Biuro Spraw Wewnętrznych Policji) oraz 3) w zakresie rozpoznawania i zwalczania oraz zapobiegania przestępstwom popełnionym przy użyciu systemu informatycznego, systemu teleinformatycznego lub sieci teleinformatycznej (Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości)⁹.

⁵ Art. 3 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2022, poz. 135); art. 5 i 6 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179, z późn. zm.).

⁶ Art. 15 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997, nr 89, poz. 555).

⁷ Odprawa służby kierowniczej podkarpackiej Policji 10 lutego 2022 r. – prezentacja komendanta wojewódzkiego, Wydział Komunikacji Społecznej KWP [dalej: WKS], s. 12.

⁸ § 5 i 7, Decyzja nr 12 KGP z dnia 22 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia, struktury organizacyjnej i etatowej oddziałów prewencji Policji oraz samodzielnych pododdziałów prewencji Policji (Dz.Urz. KGP 2016, poz. 2).

⁹ Por. art. 5a – 5d Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji...

Na terenie województwa funkcjonowały ponadto inne służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo, wykonujące zadania prewencyjne, operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze. Były to: wchodząca również w struktury resortu spraw wewnętrznych i administracji Straż Graniczna¹⁰ oraz Służba Celno-Skarbowa, wyodrębniona w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, w strukturach Ministerstwa Finansów¹¹. W województwie podkarpackim swoje siedziby miały ponadto instytucje mające status służb specjalnych, wykonujące również zadania z zakresu zapobiegania i zwalczania przestępczości: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku konstytucyjnego państwa oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne¹².

Wybuch wojny oraz założenia policyjnej operacji Granica

Wzrost zagrożenia inwazją rosyjską na Ukrainę był odczuwalny na Podkarpaciu co najmniej kilka tygodni przed 24 lutego 2022 r. W pierwszych dniach tego miesiąca w Rzeszowie-Jasionce wylądowali sztabowcy 82. Dywizji Powietrznodesantowej Armii Stanów Zjednoczonych, w następnych dniach dotarły boeingi z żołnierzami i sprzętem. Do bazy w Mielcu przenieśli się amerykańscy żołnierze. Część z nich stacjonowała również w pobliżu lotniska w podrzeszowskiej Jasionce¹³. Administracja rządowa z wyprzedzeniem podejmowała działania przygoto-

¹⁰ Realizowała zadania ochrony granic, rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń zgodnie z właściwością oraz ścigania ich sprawców. Właściwy terytorialnie dla województwa podkarpackiego jest Bieszczadzki Oddział SG w Przemyślu, w jego strukturach znajdowało się 14 placówek SG. Zob. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2020, poz. 305, z późn. zm.); *Placówki*, Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej, <https://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl> (21.11.2023).

¹¹ Realizowała zadania rozpoznawania, wykrywania i zwalczania przestępstw i wykroczeń skarbowych związanych z naruszeniem przepisów dotyczących towarów, którymi obrót podlega zakazom lub ograniczeniom na mocy prawa polskiego, prawa UE i umów międzynarodowych oraz wybranym przestępstwom kodeksu karnego, zapobiegania im oraz ścigania sprawców. Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy ma siedzibę w Przemyślu, w jego struktury wchodziły trzy Delegatury z oddziałami celnymi. Zob. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2023, poz. 615, z późn. zm.); *Regulamin organizacyjny*, Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy, <https://www.podkarpackie.kas.gov.pl>, 1.09.2021 (21.11.2022).

¹² Art. 5 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002, nr 74, poz. 676); Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006, nr 104, poz. 708, z późn. zm.).

¹³ K. Ciesielska, *Na Podkarpaciu stacjonuje blisko 5 tysięcy amerykańskich żołnierzy*, TVP Rzeszów, <https://rzeszow.tvp.pl>, 25.03.2022 (30.12.2023).

wujące reakcję na ewentualny scenariusz wojenny. Na Podkarpaciu, pod kierunkiem wojewody podkarpackiego, zintensyfikowano współdziałanie w ramach zarządzania kryzysowego z udziałem wojewódzkiego sztabu wojskowego i organów samorządowych. Od 2 lutego 2022 r. rozpoczęto pierwsze narady Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego rozpoczynające proces koncepcyjno-planistyczny ukierunkowany na przeciwdziałanie ewentualnym skutkom inwazji Rosji na Ukrainę. Posiedzenia zespołu odbywały się w Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie oraz w formie niestacjonarnej, z wykorzystaniem systemu wideokonferencji. W ramach zarządzania kryzysowego Policja intensyfikowała współdziałanie z administracją rządową, Wojewódzkim Sztabem Wojskowym, w tym Żandarmerią Wojskową i Wojskami Obrony Terytorialnej oraz samorządami, które powoływały własne zespoły zarządzania kryzysowego¹⁴.

Z uwagi na graniczne położenie województwa i jego charakter tranzytowy oraz fakt rezygnacji z tworzenia w kraju obozów dla uchodźców, najpoważniejszym wyzwaniem stało się zapewnienie ochrony i wsparcia humanitarnego uchodźców z Ukrainy w pierwszych godzinach pobytu w Polsce¹⁵. Służyły temu punkty recepcyjne, które tworzyły jednostki samorządowe na wniosek wojewody¹⁶. Już 24 lutego na Podkarpaciu powstały cztery punkty w pobliżu przejść granicznych: w miejscowości Krowica Sama świetlica przy Szkole Podstawowej (rejon przejścia w Budomierzu),

¹⁴ Zarządzanie garnizonom przygranicznym w czasie konfliktu zbrojnego w Ukrainie i kryzysu migracyjnego – prezentacja multimedialna Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie nadinspektora D. Matusiaka przedstawiona w Akademii Policji w Szczytnie 12 października 2023, WKS, s. 6–7. Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego, jako organ pomocniczy wojewody podkarpackiego, powołany został na podstawie Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590). Zgodnie z Regulaminem Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w skład zespołu wchodził obok wojewody i Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie przedstawiciele służb, inspekcji i straży realizujących zadania na terenie województwa podkarpackiego, w tym Komendant Wojewódzki Policji w Rzeszowie. Zob. *Regulamin Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego*, Podkarpacki Urząd Wojewódzki, <https://rzeszow.uw.gov.pl> (30.12.2023).

¹⁵ P. Zalewski wymienia następujące zadania stojące przed administracją państwową: 1) sprawne przyjęcie osób przekraczających granicę pieszo i skierowanie ich do punktów recepcyjnych, 2) zapewnienie możliwości uzyskania potrzebnych informacji 3) wyżywienie, 4) pomoc medyczna i humanitarna, 5) skierowanie do przygotowanych autobusów lub pociągów specjalnych i rejsowych oraz zorganizowanie przejazdu do innych punktów recepcyjnych albo miejsc pobytu w kraju. Zob. P. Zalewski, *Działania administracji...*, s. 109.

¹⁶ *Na Podkarpaciu działają punkty recepcyjne*, Podkarpacki Urząd Wojewódzki, <https://rzeszow.uw.gov.pl> 24.02.2022 (5.01.2024).

świetlica wiejska oraz budynek odprawy autokarowej w Korczowej i świetlica wiejska w miejscowości Chotyniec (przejście w Korczowej), hala sportowa w Medyce (przejście w Medyce) oraz obiekt byłej szkoły podstawowej w Łodyni (przejście w Krościenku). Utworzono też punkt przy dworcu PKP w Przemyślu, który początkowo miał mieć charakter doraźny¹⁷. Wraz ze wzrostem napływu uchodźców tworzone kolejne punkty, takie jak: świetlica wiejska w Piaskach i „Hala Kijowska” w Młynach (Korczowa) oraz hala „Tesco” w Przemyślu i od marca 2022 r. hala MOSiR w Stalowej Woli. Wraz ze spadkiem w kolejnych miesiącach napływu uchodźców punkty recepcyjne były likwidowane. 18 marca 2022 r. funkcjonowało 5 punktów recepcyjnych: cztery przy przejściach granicznych samochodowych i jeden przy kolejowym, zaś 10 czerwca 2022 r. istniały punkty w Medyce, w Korczowej i na dworcu PKP w Przemyślu¹⁸.

Skala napływu osób była wyjątkowa. W pierwszym miesiącu liczba przekroczeń granicy nie spadała poniżej 30 tys. osób na dobę. W szczycie, 6–8 marca, wynosiła ponad 140 tys. W ciągu dwóch pierwszych tygodni wojny granicę przekroczyło ponad milion osób. Tylko 8 marca 2022 r. dwa przygraniczne huby opuściło 31 pociągów i 154 autokary, którymi do miejsc docelowych przewieziono ponad 26 tys. osób. Łącznie z pociągów skorzystało ponad 300 tys. osób, a z autokarów 79 tys.¹⁹. W momentach największego napływu uchodźców we wszystkich punktach recepcyjnych przebywało ok. 7 tys. osób z Ukrainy²⁰. Uchodźcy przybywali do Polski pieszo, pojazdami osobowymi, autobusami i koleją. Po krótkim pobycie w punktach recepcyjnych w dalszą podróż kierowani byli komunikacją samochodową lub kolejową. Część podążała

¹⁷ B. Terczyńska, A. Płes, *Wojewoda Ewa Leniart ogłasza na przejściu granicznym w Korczowej: Uruchomiliśmy 4 punkty recepcyjne dla uchodźców z Ukrainy*, Przemysł Nasze Miasto, <https://przemysl.naszemiasto.pl>, 24.02.2022 (5.01.2024).

¹⁸ Erka, *Największy punkt recepcyjny zakończył działanie*, Gazeta Jarosławska, <http://jaroslawski.pl>, 10.06.2022 (20.05.2024); M. Stańczyk, *Wojewoda podkarpacki: na punkty recepcyjne otrzymałam 13,9 mln złotych*, Hej Rzeszów, <https://hej.rzeszow.pl>, 18.03.2022 (20.05.2024).

¹⁹ Odpowiedź Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego z 13 maja 2024 r., na wniosek autora, s. 1.

²⁰ Analizy po pierwszych tygodniach wojny wskazywały, że największe problemy związane z przyjęciem uchodźców dotyczyły „obłężenia” dworców kolejowych, niewydolności systemu informacji, braku koordynacji działań pomocowych, deficytu pomocy psychologicznej, deficytów lub nadmiaru dostarczanych dla uchodźców przez różnych darczyńców „niezbędnych” produktów i rzeczy, braku kontroli i rejestru osób oferujących miejsce do zamieszkania uchodźcom. Zob. G. Firlit-Fesnak, *Działania administracji publicznej wobec uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce – pierwszy miesiąc budowania systemu pomocy* [w:] *Inwazja Rosji...*, s. 16.

według własnego planu – korzystając z pomocy krewnych bądź umówionych osób, które podjeżdżały samochodami w rejon przejść granicznych. Napływ tak dużej liczby uchodźców powodował wiele problemów, m.in. zatory na szlakach komunikacyjnych, zatłoczenie punktów recepcyjnych i dworców kolejowych, szwankował obieg informacji, zawodziła koordynacja działań pomocowych, skutkując niedoborami lub nadmiarem dostarczanej żywności i rzeczy. Brakowało systemu weryfikacji i kontroli osób²¹. Należy podkreślić, że w pierwszych tygodniach większość uchodźców stanowiły kobiety i dzieci wycieńczone długą podróżą i oczekiwaniem w kolejce do granicy, w trudnych warunkach atmosferycznych, często nieposiadający odpowiedniego wyposażenia do podróży. Okres oczekiwania na przekroczenie granicy w Medyce na przełomie lutego i marca wynosił nawet do 72 godzin²².

24 lutego Komendant Wojewódzki Policji w Rzeszowie nadinspektor Dariusz Matusiak wydał *Decyzję w sprawie realizacji zadań Komendy Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie i jednostek organizacyjnych Policji województwa podkarpackiego w ramach operacji policyjnej o kryptonimie GRANICA oraz powołaniu Sztabu Dowódcy Operacji*. W dokumencie wykorzystano głównie ustalenia z narad Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz dyspozycje otrzymane z Komendy Głównej Policji. Komendant Wojewódzki Policji objął funkcję dowódcy operacji, wyznaczając swoich zastępców zastępcami dowódcy operacji oraz jako kolejnego zastępcę dowódcy operacji ds. taktyki działań dowódcę Oddziału Prewencji Policji. Na potrzeby operacji utworzono Sztab Dowódcy Operacji, którego szefem wyznaczono naczelnika sztabu KWP. Sztab podjął działania w systemie ciągłym (całodobowo, każdego dnia tygodnia). Jako cel operacji wskazano „ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra oraz organizowanie i koordynowanie działań jednostek Policji woj. podkarpackiego podejmowanych dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie woj. podkarpackiego w sytuacji masowego napływu cudzoziemców na teren RP”²³. W planie działania dowódcy wyłoniono obszary potencjalnych zagrożeń: nieuprawnione przekraczanie granicy, aktywizacja środowisk kryminogennych polskich i zagranicznych, w tym przemytniczych (narkotyki, broń, materiały niebez-

²¹ Szerzej zob. P. Zalewski, *Działania administracji...*, s. 107–109.

²² C. Żołędowski, *Nowi uchodźcy w Europie. Przemieszczenia zewnętrzne z Ukrainy między 24.02. i 24.03.2022 r.* [w:] *Inwazja Rosji...*, s. 7.

²³ Decyzja nr 52/2022 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie realizacji zadań Komendy Wojewódzkiej w Rzeszowie i jednostek organizacyjnych Policji województwa podkarpackiego w ramach operacji policyjnej o kryptonimie „Granica” oraz powołania Sztabu Dowódcy Operacji, WKS, s. 1–2.

pieczne, handel ludźmi), ryzyko zamachów terrorystycznych wobec grup ludzi i obiektów infrastruktury krytycznej, niszczenie obiektów użyteczności publicznej, zastraszanie, wprowadzanie do obrotu fałszywych pieniędzy, legalizacja na podstawie fałszywych dokumentów oraz utrudnienia w ruchu drogowym²⁴.

Dla zapewnienia prawidłowej realizacji celów *Granicy* w jej ramach wyodrębniono sześć podoperacji. Cztery z nich objęły powiaty przygraniczne (Przemyśl, Lubaczów, Jarosław i Ustrzyki), piąta – rejon Komendy Miejskiej Policji w Rzeszowie. Na ich dowódców komendant wojewódzki wyznaczył właściwych komendantów miejskich i powiatowych²⁵. Komendanci jednostek przygranicznych zostali zobowiązani do planowania, przygotowania i dowodzenia siłami Policji na własnym terenie, a także przygotowania i koordynacji działań policyjnych w zabezpieczeniu znajdujących się na ich terenie punktów recepcyjnych oraz przejść granicznych. Przed komendantem miejskim w Rzeszowie postawiono zadania planowania, przygotowania i dowodzenia siłami w celu zabezpieczenia lotniska Rzeszów-Jasionka oraz monitorowania sytuacji i zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym na głównych szlakach komunikacji kołowej wiodących do przejść granicznych z Ukrainą. Na dowódcę szóstej podoperacji *Przejazd* wyznaczony został naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego komendy wojewódzkiej. Jego zadaniem było kierowanie siłami ruchu drogowego oraz przygotowanie i koordy-

²⁴ Plan działania dowódcy operacji policyjnej o kryptonimie „Granica”, 24 lutego 2022 r., WKS. W swoim wystąpieniu 12 października 2023 r. w Szczytynie komendant wojewódzki Policji wskazał następujące zagrożenia, jakie zostały zdefiniowane w związku z kryzysem uchodźczym: 1) niekontrolowana i spontaniczna migracja osób usiłujących przekroczyć granicę RP, w tym również poza wyznaczonymi przejściami granicznymi, 2) możliwość nieuprawnionego przekroczenia granicy przez uzbrojone bliżej niezidentyfikowane formacje zbrojne lub pojedyncze osoby, 3) aktywizacja środowisk kryminogennych (zagranicznych, krajowych) i związany z tym faktem wzrost przestępczości transgranicznej – w szczególności związanej z przemytem środków odurzających, broni, materiałów CBRN i wybuchowych – a także nielegalnymi migracjami i handlem ludźmi, 4) ryzyko związane z przeprowadzeniem na terenie RP zamachu terrorystycznego w celu wywołania destabilizacji w kraju, które polegać może m.in. na podłożeniu materiałów wybuchowych lub CBRN w miejscach grupowania się dużych skupisk ludzkich lub obiektach ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności kraju, a także infrastruktury krytycznej, 5) podrobienia i przerabiania dokumentów umożliwiających obcokrajowcom legalizację pobytu na terytorium RP, 6) wprowadzenie do krajowego obiegu fałszywych środków płatniczych (waluty polskie i zagraniczne), 7) utrudnienia w ruchu drogowym w rejonach przyległych do granicy z Ukrainą oraz na drogach, którymi prawdopodobnie będą przemieszczać się uchodźcy, 8) wzrost liczby zdarzeń drogowych spowodowanych zwiększonym ruchem kołowym i osobowym. Zob. Zarządzenie garnizonem..., s. 10.

²⁵ Decyzja nr 52/2022..., s. 2–3.

nacja działań dotyczących zabezpieczenia tras przemieszczania grup cudzoziemców z terenu przejść granicznych, w tym pilotaż, monitorowanie i zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym na głównych szlakach komunikacyjnych. W kolejnych dniach podjęto następne podoperacje: *Stalowa Wola* – po utworzeniu ośrodka dla dzieci z ukraińskich sierocińców – na jej dowódcę komendant wojewódzki wyznaczył tamtejszego komendanta powiatowego, oraz podoperację dotyczącą zagrożenia terrorystycznego. W kwietniu rozpoczęto realizację kolejnej podoperacji, ukierunkowanej na rozpoznanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej, której wiodącym podmiotem było Centralne Biuro Śledcze Policji²⁶.

Realizacja zadań w obliczu nowych wyzwań, zwłaszcza w pierwszych miesiącach operacji, byłaby znacząco utrudniona, bazując tylko na siłach własnych podkarpackiej Policji. Należy zauważyć, że mierząc się z wyzwaniami spowodowanymi kryzysem uchodźczym, Policja jednocześnie wykonywała codzienne obowiązki dotyczące ustawowych zadań w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości. W tej sytuacji w stan gotowości podniesiono cały garnizon, do służby w powiatach przygranicznych kierując policjantów z powiatów oddalonych od granicy z Ukrainą. Do wsparcia jednostek przygranicznych kierowano też policjantów z Oddziału Prewencji Policji, który jednocześnie zapewniał odwody²⁷.

Realizacja operacji *Granica* objęta została nadzorem i koordynacją przez Komendę Główną Policji. Komendant wojewódzki, sztab operacji oraz poszczególne służby utrzymywały stały kontakt z kierownictwem oraz dyrektorami właściwych biur komendy. Od pierwszych dni napływu uchodźców KGP kierowała na teren województwa dodatkowe wsparcie. Już 24 lutego było to 270 funkcjonariuszy²⁸. 28 lutego zastępca KGP, nadinspektor Roman Kuster, polecił wszystkim komendantom wojewódzkim do 1 marca przekazać do dyspozycji KWP w Rzeszowie po 23–24 policjantów oddziałów prewencji oraz od 4 do 8 policjantów ruchu drogowego, ponadto 2–4 funkcjonariuszy pionu kryminalnego. Do dyspozycji KWP w Rzeszowie miała być przesunięta część środków technicznych wykorzystywanych do ochrony granicy z Białorusią²⁹. Siły policyjne z innych województw były delegowane na Podkarpacie i rotowane w systemie tygodniowym i dwutygodniowym. W czasie najwięk-

²⁶ Zestawienie statystyczne dot. operacji „Granica” Sztabu KWP w Rzeszowie z 20 lutego 2024 r., Sztab KWP w Rzeszowie.

²⁷ P. Zalewski, *Wojna w Ukrainie...*, s. 53.

²⁸ *Na Podkarpaciu działają punkty recepcyjne...*

²⁹ Pismo Zastępcy KGP do komendantów wojewódzkich Policji z 28 lutego 2022 r. dot. wsparcia KWP w Rzeszowie – kopia, WKS.

szezo natężenia migracji, w lutym i w marcu, na Podkarpaciu pełniło służbę nawet 961 policjantów z innych województw³⁰. Wraz ze spadkiem napływu uchodźców liczba ta obniżała się: od maja do sierpnia 2022 r. skierowano do działań około 600 funkcjonariuszy, od sierpnia 2022 r. około 150 funkcjonariuszy. Łącznie siły Policji wykorzystane w operacji *Granica* na terenie województwa podkarpackiego od 24 lutego do 31 grudnia 2023 r. oszacowano na 7531 funkcjonariuszy, z których większość pełniła służbę przez co najmniej kilka, a często wiele więcej dni³¹. KGP w 2022 r. wzmocniła stan etatowy KWP w Rzeszowie. Stan ogólny policjantów ze wspomnianej liczby 4535 etatów na koniec poprzedniego roku do 31 grudnia 2022 r. zwiększono do 4652³². Stan etatowy Oddziału Prewencji został zwiększony w grudniu 2022 r. odpowiednio z 243 do 437 policjantów³³.

Kierunki i wybrane efekty działań operacyjnych

Policja w realizacji zadań operacji *Granica* prowadziła działalność, którą można odnieść do czterech zasadniczych obszarów, których kryterium stanowi odpowiedzialność zasadniczych rodzajów służb w zakresie: 1) prewencyjnym, w tym działania dotyczące profilaktyki społecznej, 2) bezpieczeństwa w ruchu drogowym, 3) kryminalnym, głównie czynności operacyjno-rozpoznawcze, 4) kontrterrorystyczne³⁴.

³⁰ Wystąpienie KWP w Rzeszowie podczas uroczystego apelu z okazji Święta Policji w Rzeszowie, 27.07.2022 r., s. 5.

³¹ Wsparcie zapewniły służby logistyczne Komendy Wojewódzkiej Policji oraz komendy szczebla powiatowego. Policjanci delegowani na Podkarpacie z innych garnizonów dysponowali własnym sprzętem, natomiast KWP w Rzeszowie zapewniała zakwaterowanie i wyżywienie tych funkcjonariuszy. Miejsca hotelowe udostępniły firmy, samorządy, organizacje społeczne, parafie. 1 marca siły wsparcia rozlokowane były w 15 miejscach. Zob. Dane komórek organizacyjnych KWP przekazane do Naczelnika Wydziału Komunikacji Społecznej KWP na pismo z 8 lipca 2022 r., WKS.

³² Odprawa służby kierowniczej podkarpackiej Policji 31 stycznia 2023 r. – prezentacja komendanta wojewódzkiego, WKS, s. 15.

³³ Decyzja nr 398 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 grudnia 2022 r. zmieniająca decyzję w sprawie utworzenia, struktury organizacyjnej i etatowej oddziałów prewencji Policji oraz samodzielnych pododdziałów prewencji Policji (Dz.Urz. KGP 2023, poz. 1).

³⁴ Zarządzanie garnizonem..., s. 21; Ten podział dotyczył bieżących działań, sprzyjając nadzorowi nad poszczególnymi obszarami działań i ich koordynacji. W konkretnych przypadkach celem weryfikacji zagrożeń z każdego obszaru czynności policyjne wykonywane były przez policjantów różnych służb. Szczególne nasilenie występowało w przypadkach realizacji działań wymagających zaangażowania szczególnie dużych sił i środków, jak np. zabezpieczenie wizyt prezydenta USA, poszukiwania osób w związku

Prewencja

Działania prewencyjne skoncentrowane były na zabezpieczeniu tras przemieszczania się grup cudzoziemców z terenu przejścia granicznego, ochronie tych osób na trasie, jak też w punktach recepcyjnych. Funkcjonariusze prowadzili stałą obserwację w przydzielonych rejonach pod kątem niedopuszczania do zachowań naruszających porządek prawny. W koniecznych przypadkach podejmowali interwencje. Jednocześnie pomagali poszczególnym osobom, m.in. poprzez przekazywanie informacji, organizowanie transportu, przenoszenie bagaży³⁵. Siły prewencyjne stale obecne były też na dworcach kolejowych i autobusowych oraz doraźnie kierowane do wszelkich miejsc tworzenia się skupisk ludzkich. Jednocześnie policjanci w całym województwie obejmowali służbą patrolową główne ciągi komunikacyjne oraz miejsca gromadzenia się uchodźców. W związku z umieszczaniem uchodźców w obiektach użyteczności publicznej oraz w domach prywatnych we wszystkich powiatach województwa jednostki Policji lokalnie monitorowały miejsca ich kwaterowania. Mając na uwadze zapewnienie ochrony osobom podróżującym publicznymi środkami transportu, policjanci byli obecni w pociągach oraz autobusach przewożących uchodźców. Policja zabezpieczała dziennie około 30 transportów kolejowych, kierując w tym celu około 150 funkcjonariuszy, oraz około 110 transportów drogowych, przeznaczając do zabezpieczenia przejazdów ok. 170 funkcjonariuszy³⁶.

Zintensyfikowanie działalności służb prewencji wzbudziło zainteresowanie społeczne w pierwszych dniach marca. 1 marca obchodzono „Dzień Żołnierzy Wyklętych”. Po uroczystości na ulicach Przemysła pojawiły się grupy kibiców przemyskich klubów piłkarskich, eksponujących barwy narodowe i klubowe oraz wykrzykujących hasła wskazujące na postawy ksenofobiczne, którzy swoją obecnością wzbudzili obawy części uchodźców i wolontariuszy. W mediach społecznościowych wyemitowano krótkie filmy nagrywane w tym mieście, ukazujące ciemno-

ze zgłoszeniami zaginięć, informacji o aktywności zorganizowanych grup przestępczych czy też zgłoszeń dotyczących zagrożeń terrorystycznych. W takich przypadkach następowała intensyfikacja czynności i współdziałania służb, której towarzyszyło zacieśnianie współdziałania z innymi organami administracji publicznej oraz z Komendą Główną Policji w ramach centralnej koordynacji działań policyjnych.

³⁵ *Ibidem*, s. 22.

³⁶ W pierwszych tygodniach (do 23 czerwca) Policja odnotowała 1648 transportów kolejowych, w tym 385 zagranicznych, a liczbę osób przewożonych w transporcie kolejowym szacowano na 356 065, w tym w pociągach zagranicznych – 73 337. W tym czasie odnotowano 2867 transportów drogowych, w tym 970 zagranicznych, które przewiozły 121 072, w tym 29 056 w transporcie zagranicznym. Zob. *Policjanci na granicy*, „Policyjne Forum Szkoleniowe”, 2022, nr 1, s. 31.

skórych mężczyzn, którym towarzyszyły grupki nazywane się zwykle „patrolami obywatelskimi”, mające uniemożliwić poruszanie się tym cudzoziemcom poza strefami recepcji uchodźców. W reakcji na to Policja już w tym dniu po południu zademonstrowała swoją obecność, kierując w rejon dworca i innych newralgicznych miejsc dodatkowe siły, w tym wyposażonych w specjalistyczny sprzęt policjantów oddziału prewencji. Stabilność sytuacji w zakresie bezpieczeństwa została utrzymana, stała się jednak przedmiotem politycznego sporu. Jedna z narracji eksponowała wzrost zagrożenia ze strony uchodźców, wskazując na nieskuteczność Policji, co miało uzasadniać oddolny ruch samoobrony, druga – zwracała uwagę na niedostatek zaangażowania Policji w zapewnienie ochrony wyróżniających się kolorem skóry uchodźcom z Afryki i Azji i wspierającym ich na granicy wolontariuszom³⁷.

W związku z koniecznością pilnego podniesienia stanu świadomości wiktymologicznej i prawnej uchodźców w marcu 2022 r. Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie wdrożyła specjalnie dedykowane im działania z zakresu profilaktyki społecznej *Otwarcia i odpowiedzialni*. Program miał charakter informacyjno-edukacyjny. Skierowany był do przemieszczających się uchodźców, ale także do przyjmujących ich społeczności lokalnych. Przedsięwzięcie realizowane było przez policjantów z komend większości powiatów i polegało na organizowaniu spotkań z uchodźcami, przekazywaniu niezbędnych informacji, w tym dystrybucję folderów i ulotek ułatwiających funkcjonowanie w Polsce, a w szczególności: zaznajamianie z polskimi przepisami, prawami obywatelskimi i obowiązkami, systemem powiadamiania ratunkowego, występującymi zagrożeniami kryminalnymi, formami uzyskania pomocy (ze strony organów państwa oraz organizacji społecznych, tłumaczy, opieki medycznej, zapewnienia edukacji w polskich szkołach, uzyskania wsparcia socjalnego itp.). Organizowano spotkania z najmłodszymi łączące elementy zabawy i edukacji³⁸. Od marca do końca czerwca 2022 r. w województwie odbyło 588 spotkań. Tylko w tych o charakterze zamkniętym wzięło udział 10 380 osób, w tym 6605 dzieci³⁹.

Ruch drogowy

Już kilka tygodni przed 24 lutego 2022 r. służby ruchu drogowego zintensyfikowały działania zapewniające płynność ruchu na głównych

³⁷ Zob. np. K. Kojzar [i in.], *Szósty dzień granicy. Ogrom pomocy, fala rasizmu*, OKO Press, <https://oko.press>, 1.03.2022 (16.05.2024); P. Zalewski, *Działania administracji...*, s. 120.

³⁸ Por. Zarządzenie garnizonem..., s. 26.

³⁹ Dane komórek...

szlakach komunikacyjnych. Było to spowodowane dyslokacją wojsk Stanów Zjednoczonych w Jasionce i w Mielcu oraz koniecznością ochrony konwojów sprzętu wojskowego w te miejsca, a także transportów z pomocą wojskową na Ukrainę. Po inwazji Rosji zwiększona została pomoc charytatywna i wojskowa do granicy z Ukrainą, a w przeciwną stronę spotęgował się ruch pojazdów, w tym zbiorowej komunikacji, przewożących uchodźców. W związku z tym Policja współdziałała z wojskiem oraz z zarządcami dróg w przypadkach organizowania objazdów. W czasie największego nasilenia migracji znaczna część sił ruchu drogowego kierowana była w rejon punktów recepcyjnych i innych miejsc gromadzenia się uchodźców. Patrole zapewniały bezpieczeństwo na drogach w rejonach przejść granicznych i punktów recepcyjnych. Szczególnym wyzwaniem było ułatwienie dojazdu kierującym pojazdami, do których zabierano uchodźców i przewożono do miejsc zakwaterowania, a także pojazdom służb ratowniczych oraz pomocy humanitarnej⁴⁰.

Policja ochraniała konwoje z pomocą dla Ukrainy. W tym czasie wykonano 356 konwojów humanitarnych oraz konwojów organizowanych przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych, w których łącznie uczestniczyło 1101 pojazdów. Konwoje te wykonało 1113 policjantów. Po utworzeniu ośrodka dla dzieci w Stalowej Woli w 2022 r. wykonano 9 eskort autokarów przewożących dzieci w to miejsce w 62 pojazdach łącznie, w co zaangażowano 26 policjantów. Siły policyjne uczestniczyły w eskortach delegacji najwyższych władz państwowych. Od początku działań do 31 grudnia 2022 r. pilotowano 1535 pojazdów, w tym 311 pilotaży dotyczyło osób o statusie VIP. Wykonało je łącznie 1254 policjantów⁴¹.

Służba kryminalna

W związku z bezprecedensowym napływem uchodźców zmienił się system kontroli i weryfikacji na granicy. Skutkowało to wzrostem możliwości przedostania się na teren Polski osób stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa, w tym groźnych przestępców, jak też przewiezienia niebezpiecznych przedmiotów i materiałów. Działania służb kryminalnych w głównej mierze skupiały się na czynnościach operacyjno-rozpoznawczych. Policjanci służby kryminalnej (nieumundurowani) byli odpowiedzialni za rozpoznawanie zagrożeń kryminalnych, w tym typowanie osób mogących stwarzać zagrożenie oraz szybką ich weryfikację, ewentualnie wskazywanie ich według właściwości patrolom prewencji

⁴⁰ *Ibidem*, s. 23.

⁴¹ Zestawienie statystyczne..., s. 5–6.

lub funkcjonariuszom innych służb. Działania Policji miały na celu wyprzedzającą reakcję w kierunku zapobiegania przestępstwom wobec uchodźców, takim jak np. uprowadzenia, handel ludźmi, zgwałcenia i in. Policjanci nieumundurowani odpowiedzialni byli za weryfikację i typowanie osób celem zapobieżenia ewentualnym przestępstwom oraz innym sytuacjom niosącym zagrożenia. Istotnym ich zadaniem było sprawdzanie tych, którzy dostawali się pojazdami w pobliże punktów recepcyjnych i innych miejsc z zamiarem odbierania uchodźców celem ich przewiezienia do miejsc dalszego pobytu. Warto podkreślić, że po odbiór zgłaszali się ich najbliżsi od dłuższego czasu przebywający w Polsce i krajach zachodniej Europy, ale też deklarujący zlecenie przez nich takiego transportu. Przewóz zapewniali też ludzie zupełnie im obcy, w tym wielu wolontariuszy oferujących darmowy przewóz w wybrane miejsca⁴².

W dużym stopniu służba kryminalna skupiała się na rozpoznawaniu zagrożeń i zabezpieczaniu konwojów humanitarnych, przejazdów oraz pobytu na terenie województwa podkarpackiego osób podlegających ustawowej ochronie. Szczególne miejsce miało tu zabezpieczenie wizyt głów państw oraz wizyt i przejazdów przedstawicieli organizacji międzynarodowych. Tylko od 24 lutego do 11 maja 2022 r. zabezpieczono w formie pilotażu lub innych czynności około 1000 takich wizyt i przejazdów⁴³.

W przypadku zgłoszeń o przestępstwach i zjawiskach kryminogennych policjanci zajmowali się ich weryfikacją, poszukiwaniem i zabezpieczaniem dowodów, realizując obowiązki wynikające z kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z pragmatyką policja kryminalna na bieżąco pozyskiwała, analizowała i przetwarzała informacje o zagrożeniach ze źródeł niejawnych i jawnych, wykorzystując również treści internetowe ze źródeł otwartych i niejawnych⁴⁴.

Policyjne działania kontrterrorystyczne

W związku z dynamiczną sytuacją na Ukrainie oraz wzmożonym ruchem na granicy premier RP wprowadził na terenie województwa podkarpackiego i lubelskiego od północy z 28/29 lutego do 15 marca 2022 r. drugi stopień alarmowy BRAVO, jako działanie o charakterze prewencyjnym. Stopniem tym następnie objęto terytorium całego kraju, przedłużając jego obowiązywanie⁴⁵. Aktywność Policji w zakresie prze-

⁴² Zarządzanie garnizonem..., s. 24.

⁴³ P. Zalewski, *Wojna w Ukrainie...*, s. 53 i nast.

⁴⁴ *Idem*, *Działania administracji...*, s. 119.

⁴⁵ W przypadku stopnia BRAVO nakłada się na Policję i Straż Graniczną lub Żandarmerię Wojskową obowiązek wzmożonej kontroli dużych skupisk ludzkich i wzmożonej kontroli obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów potencjalnie mogą-

ciwdziałania terroryzmowi zdeterminowana została nałożonymi na nią obowiązkami. Ten stan wymagał wzmożonej kontroli dużych skupisk ludzkich i obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów potencjalnie mogących stać się celem ataków terrorystycznych. Zapewniono dostępność w trybie alarmowym funkcjonariuszy i pracowników wyznaczonych do wdrażania procedur działania na wypadek zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Wprowadzono obowiązek noszenia broni długiej oraz kamizelek kuloodpornych przez umundurowanych funkcjonariuszy bezpośrednio realizujących zadania związane z zabezpieczeniem newralgicznych miejsc i obiektów, zintensyfikowano kontrole tych miejsc⁴⁶. W czasie operacji do wykonywania tych czynności skierowani zostali wszyscy funkcjonariusze pododdziału pełniącego służbę na Podkarpaciu. Pododdział otrzymał wzmocnienie jednostek kontrterrorystycznych z innych województw. Funkcjonariusze byli odpowiedzialni za przygotowanie do reakcji na zagrożenia o charakterze terrorystycznym poprzez działania tzw. bojowe, minersko-pirotechniczne, neutralizacji użycia broni biologicznej i chemicznej oraz zatrzymywania osób uznanych za szczególnie niebezpieczne⁴⁷.

Działalność informacyjna

Jednym z pięciu zespołów zadaniowych operacji *Granica* był zespół obsługi medialnej, w skład którego komendant wojewódzki wyznaczył naczelnika Wydziału Komunikacji Społecznej oraz Rzecznika Prasowego. Działalność prasowo-informacyjną w imieniu komendanta wojewódzkiego prowadziła Rzecznik Prasowa KWP dysponująca czteroosob-

ych stać się celem ataków terrorystycznych, a także zapewnienie dostępności w trybie alarmowym funkcjonariuszy i pracowników wyznaczonych do wdrażania procedur działania na wypadek zadania o charakterze terrorystycznym; ostrzeżenie ich o możliwych zagrożeniach. Wprowadza się obowiązek noszenia broni długiej oraz kamizelek kuloodpornych przez umundurowanych funkcjonariuszy bezpośrednio realizujących zadania związane z zabezpieczeniem miejsc i obiektów, które potencjalnie mogą stać się celem zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Stopień BRAVO wymaga dodatkowych kontroli osób, pojazdów oraz budynków publicznych, wzmocnienia ochrony środków komunikacji publicznej oraz ważnych obiektów publicznych, a także wprowadzenie zakazów wstępu do przedszkoli, szkół i uczelni osobom postronnym. Wprowadzono również trzeci stopień alarmowy CHARLIE-CRP w celu przeciwdziałania zagrożeniom w cyberprzestrzeni. Wprowadzenie tego stopnia miało zapewnić podwyższony poziom ochrony infrastruktury krytycznej. Zob. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP (Dz.U. 2022, poz. 2065, z późn. zm.).

⁴⁶ Do tzw. punktów newralgicznych zaliczono również m.in. przejścia graniczne, punkty recepcyjne, dworce. Zob. Zarządzanie garnizonom..., s. 25.

⁴⁷ *Ibidem*.

bowym zespołem, koordynując czynności w tym zakresie w województwie, głównie na zasadzie współpracy z oficerami prasowymi komendantów miejskich i powiatowych. W realizacji zadań współdziałano z pionem prasowym wojewody podkarpackiego, Biurem Komunikacji Społecznej KGP, rzecznikami prasowymi innych służb. Efektem miało być rzetelne informowanie o sytuacji w zakresie bezpieczeństwa, uspokajanie społecznych nastrojów oraz budowanie zaufania do państwa i jego organów. Prowadzono bliską współpracę z redakcjami wiodących telewizji, rozgłośni radiowych oraz portali internetowych regionu i kraju. Udzielano informacji organizacjom pozarządowym.

Zadanie to było utrudnione z uwagi na fakt, że obawy społeczne co do skutków wojny na Ukrainie oraz sytuacja bezpieczeństwa w rejonie przygranicznym stały się przedmiotem trwającego od lat ostrego sporu politycznego. W pierwszych dniach po 24 lutego 2022 r. dominowały jeszcze relacje pozytywne, ukazujące zaangażowanie i solidarność państwa i społeczeństwa. Już jednak na początku marca część środowisk opozycyjnych wobec rządu zakwestionowała skuteczność działań administracji państwowej, wzmacniając m.in. topos dobrego społeczeństwa i złego rządu oraz uderzający tak w społeczeństwo, jak też dobrą wolę władz – topos rasizmu humanitarnego, głównie wobec uchodźców z Afryki i Bliskiego Wschodu⁴⁸.

W mediach, zwłaszcza społecznościowych w Internecie, nastąpiła szeroka dystrybucja materiałów mających świadczyć o radykalnym wzroście zagrożenia przestępczością tak ze strony uchodźców, jak też na ich szkodę. Jednak nie tylko dane zdarzenie, ale nawet pojedyncze wątki dyskusji w odbiorze społecznym mogły zyskiwać siłę faktu, dezinformując, a nawet powodując reakcje paniczne. Alarmujące w swej formie sygnały o różnych zdarzeniach kryminalnych, które zgłaszane były przez dziennikarzy, zwykle okazywały się nieprawdziwe lub ich okoliczności były zupełnie inne. Pomimo negatywnej weryfikacji przeprowadzonej przez Policję lub inne instytucje, nadal funkcjonowały w dyskusjach internetowych i były wykorzystywane również w publicystyce renomowanych redakcji informacyjnych, często dezinformując⁴⁹.

Należy podkreślić, że w powstałym chaosie informacyjnym media traktowały rzeczników Policji jako źródło autorytatywne, podające informacje o rzeczywistym stanie bezpieczeństwa, oraz jako narzędzie

⁴⁸ Ł. Łotocki, *Kryzys uchodźczy w Polsce w dyskursie publicznym w państwach zachodnich – refleksje po pierwszym miesiącu wojny* [w:] *Inwazja Rosji...*, s. 78.

⁴⁹ Dezinformacja jako element wojny hybrydowej. Działania służb prasowych podkarpackiej Policji w związku z sytuacją kryzysową przy granicy polsko-ukraińskiej, prezentacja multimedialna na odprawę kadry kierowniczej KWP 16–17 listopada 2022 r., podinsp. M. Tabasz-Rygiel, WKS, s. 10–17.

rzetelnej weryfikacji informacji budzących zaniepokojenie. W odpowiedzi na zapytania dziennikarzy służby prasowo-informacyjne ustalały okoliczności, wykorzystując źródła policyjne (konsultacje z dysponentami dokumentacji). W konkretnych sprawach kryminalnych treść komunikatów prasowych poddawana była procedurze uzgodnień z właściwymi prokuratorami, jako kierowniczym organem postępowania przygotowawczego (*dominus ilitis*)⁵⁰. W ograniczaniu dezinformacji rzecznik prasowy współpracowała z organizacjami specjalizującymi się w walce z fałszywymi informacjami i dezinformacją (*anty-checking*)⁵¹. Głównym narzędziem, obok rozmów telefonicznych z dziennikarzami i odpowiedziami na zapytania e-mail, był komunikat prasowy publikowany na policyjnych stronach internetowych oraz na platformie Tweeter/X.

Największe wyzwanie wiązało się uspokojeniem opinii publicznej w związku ze wspomnianymi publikacjami na temat rzekomego radykalnego zagrożenia przestępstwami ze strony ludności napływowej z Azji i Afryki, jak też zagrożenia cudzoziemców zachowaniami motywowanymi ksenofobią (tzw. rasizm na granicy). Należy tu podkreślić, że w pierwszych tygodniach po 24 lutego na Podkarpaciu potwierdzono zaledwie kilka przestępstw z udziałem uchodźców w roli tak sprawców, jak też ofiar. W żadnym z tych zdarzeń nie stwierdzono przypadku bezpośredniego zagrożenia dla życia. Problematyka „rasizmu na granicy” przestała dominować w mediach w drugim tygodniu lutego, po zaprzeczeniach o występowaniu tego zjawiska przez wizytujących Polskę dyplomatów. Od tego czasu czołową pozycję zajęła kwestia ochrony przed różnymi formami handlu ludźmi. Uwagę społeczną skupiała każda informacja o zgłoszonych zaginięciach osób. Wreszcie w całym tym czasie Policja była pytana o własną ocenę stanu bezpieczeństwa, żądano danych statystycznych na temat przestępczości ogółem i konkretnych kategorii przestępstw. Problemy związane z policyjną służbą w związku z kryzysem uchodźczym były też przedmiotem zapytań poselskich, na które udzielano odpowiedzi⁵².

W swych działaniach Policja starała się budować pozytywny wizerunek instytucji, systematycznie dystrybuując informacje o zaangażowaniu w ochronę ludzi i mienia, udanym współdziałaniu instytucji publicznych i skuteczności działań. Od pierwszych dni kryzysu w serwisach

⁵⁰ Zob. np. R. Olszewski, *Role prokuratora w postępowaniu karnym*, „Prokuratura i Prawo”, 2014, nr 1, s. 45.

⁵¹ Np. *Komunikat. Incydenty dezinformacyjne*, Demagog, <https://x.com>, 3.03.2022 (10.06.2024).

⁵² Pismo L.dz. Dp-354/22 – pismo KWP w Rzeszowie do Zastępcy Dyrektora Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej KGP w związku z wystąpieniem posła na Sejm RP T. Głogowskiego, 8.03.2024, WKS.

internetowych komend miejskich i powiatowych informowano o zwiększonej obecności służb policyjnych umundurowanych i nieumundurowanych w miejscach najbardziej zagrożonych. Podawano informacje o wsparciu osobowym i sprzętowym garnizonu podkarpackiego przez komendę główną oraz inne komendy wojewódzkie. Eksponowano zaangażowanie instytucji i osobiście jej funkcjonariuszy oraz policyjnych organizacji społecznych w pomoc uchodźcom i mieszkańcom Ukrainy. Na przykład w pierwszym tygodniu inwazji informowano o zorganizowaniu kuchni polowych przez członków struktur terenowych Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów. Opisywano też działalność członków Międzynarodowego Stowarzyszenia Policji IPA oraz przedstawiano efekty zbiórek, w których uczestniczyli policjanci i pracownicy Policji⁵³. Wreszcie ukazywano indywidualne przypadki przyjmowania uchodźców przez policjantów do własnych domów⁵⁴. Informowano o przypadkach ratowania życia⁵⁵. Z własnej inicjatywy Policja powiadamiała o konkretnych sprawach kryminalnych⁵⁶.

Stan bezpieczeństwa w świetle statystyk policyjnych

Wydarzenia 2022 r. nie zmieniły ogólnego pozytywnego obraz sytuacji bezpieczeństwa w województwie podkarpackim, zarysowanego na wstępie. W tymże roku stwierdzono tu mniejszą liczbę przestępczo-

⁵³ Policja w woj. podkarpackim objęła specjalnymi działaniami pomocowymi około 200 osób z rodzin ukraińskich policjantów, głównie z obwodów wschodnich. Od lutego do połowy maja zakwaterowano ich w ośrodku Centrum Usług Logistycznych MSWiA w Polańczyku w pow. leskim. Były to głównie kobiety z dziećmi. Ich wsparcie w województwie koordynował Wydział Komunikacji Społecznej, we współpracy z wieloma podmiotami, m.in. z KPP w Lesku, samorządem województwa i gminy oraz organizacjami pozarządowymi. Policjanci i pracownicy Policji wszystkich komend Podkarpacia przeprowadzili zbiórki, zapewniając opiekę medyczną i leki, żywność, sprzęt dla dzieci ze specjalnymi potrzebami, środki transportu, integrację szkolną, pomoc prawną itp. Zob. Pismo KWP w Rzeszowie l.dz. WKS-200/2002 do Dyrektora Gabinetu KGP w sprawie pomocy charytatywnej udzielanej Ukraincom z 2 maja 2022 r. – kopia, WKS.

⁵⁴ *Policijni związkowcy włączyli się w pomoc*, Podkarpacka Policja, <https://podkarpacka.policja.gov.pl>, 2.03.2022 (10.06.2024); *Policyjna pomoc w czasie wojny*, Podkarpacka Policja, 2.03.2022 (10.06.2024); A. Kędzierzawska [i in.], *Polscy policjanci dla Ukrainy*, Gazeta Policyjna, <https://gazeta.policja.pl> (10.06.2024).

⁵⁵ Np. K. Grabek, *Policjanci spisali się na medal. Uratowali życie obywatelce Ukrainy*, Auto Świat, <https://www.auto-swiat.pl> (10.06.2024).

⁵⁶ *44-latek odpowie za nawoływanie do zbrodni*, Podkarpacka Policja, <https://podkarpacka.policja.gov.pl>, 6.03.2022 (10.06.2024).

ści ogółem, jak też przestępczości o charakterze kryminalnym. Podczas gdy dane dla kraju wskazywały na wzrost stanu zagrożenia przestępczością, w województwie podkarpackim odnotowano zdecydowanie (blisko dwukrotnie) niższe wskaźniki relacji przestępstw do liczby mieszkańców (tzw. wskaźnik bezpieczeństwa). W tym czasie, zarówno w odniesieniu do kraju, jak też do poprzednich lat, wskaźnik ten jeszcze uległ poprawie.

Tabela 1. Wskaźnik zagrożenia przestępczością ogółem oraz przestępczością o charakterze kryminalnym w Polsce i w województwie podkarpackim w latach 2018–2023 w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców

Rok		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Przestępstwa ogółem	Polska	207	214	204	219	231	214
	Podkarpacie	117	125	153	139	129	117
Przestępstwa kryminalne	Polska	134	138	127	132	133	236
	Podkarpacie	72,2	76	71,8	70	69	65

Źródło: dane Policji wygenerowane w Systemie Analitycznym KSIP.

Dane nie wskazują, jakoby w tym czasie doszło do wzrostu najgroźniejszych przestępstw. Biorąc pod uwagę zabójstwa, zgwałcenia, jak też przestępstwa tzw. 7 kategorii najbardziej dotkliwych społecznie (bójka i pobicie, kradzież cudzej rzeczy, w tym kradzież samochodu, kradzież z włamaniem, przestępstwa rozbójnicze, uszkodzenia rzeczy i uszczerbek na zdrowiu), zauważa się, że liczby czynów poszczególnych kategorii stwierdzone w 2022 r. mieszczą się w zakresie notowanym w innych latach. Wyjątek stanowi przestępstwo kradzieży. Przestępstw tej kategorii stwierdzono w 2022 r. o 319 więcej niż w roku 2021 i o 289 więcej aniżeli w 2023⁵⁷. Znaczna część tego wzrostu to czyny odnotowane na terenie rejonu KMP w Przemyślu – odpowiednio 52 i 69 kradzieże. W rejonie KMP w Przemyślu w 2022 r. stwierdzono ponadto, w porównaniu do lat poprzednich, relatywnie wysoką liczbę przypadków kradzieży rozbójniczej, chociaż jeszcze wyższy wynik odnotowano w kolejnym roku.

⁵⁷ Należy tu zauważyć, że na dane dot. kategorii kradzieży cudzej rzeczy za 2023 r. wpływ miały zmiany prawne, których efektem była zmiana progu kwotowego, od którego kwalifikowano kradzież jako przestępstwo, z 500 zł do 800 zł. Zmiana zaczęła obowiązywać 1 października 2023 r. Efektem zmiany było kwalifikowanie od tej daty części przypadków kradzieży jako wykroczeń.

Tabela 2. Przepięstwa stwierdzone ogółem oraz w wybranych kategoriach przestępstw w woj. podkarpackim w latach 2017–2023

Rok	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Przestępstwa ogółem	24919	26390	32298	29606	26885	23985
Przestępstwa kryminalne	15405	1604	15151	15012	14420	13525
Zabójstwo	16	22	11	19	15	18
Zgwałcenie	59	54	32	42	38	33
7 wybranych kategorii	6385	6486	6200	5649	6220	5468
Uszczerbek na zdrowiu	552	568	406	391	457	422
Rozboje, kradzieże i wymuszenia rozbójnicze	169	190	152	126	139	154
Bójka i pobicie	187	167	137	121	149	142
Kradzieże	2464	2434	2183	2247	2566	2277
Kradzieże z włamaniem	1695	1701	1902	1454	1483	1210
Zniszczenie rzeczy	1308	1436	1420	1310	1426	1263

Źródło: dane Policji wygenerowane w Systemie Analitycznym KSIP.

Tabela 3. Przepięstwa stwierdzone ogółem oraz w wybranych kategoriach przestępstw w rejonie Komendy Miejskiej w Przemyśle w latach 2017–2023

Rok	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Przestępstwa ogółem	1 676	1 824	1 434	1 637	1791	1468
Przestępstwa kryminalne	1 141	1 191	857	903	1013	837
Zabójstwo	2	2	2	0	1	2
Zgwałcenie	2	2	1	3	4	1
7 wybranych kategorii	474	563	423	425	502	391
Uszczerbek na zdrowiu	44	37	22	30	36	29
Rozboje, kradzieże i wymuszenia rozbójnicze	27	11	9	5	26	28
Bójka i pobicie	8	14	14	6	25	54
Kradzież cudzej rzeczy	168	192	165	153	205	136
Kradzieże z włamaniem	108	175	108	122	137	80
Zniszczenie rzeczy	119	134	105	109	106	117

Źródło: dane Policji wygenerowane w Systemie Analitycznym KSIP.

Reasumując, należy stwierdzić, że policyjne dane statystyczne na temat przestępczości dowodzą względnej stabilizacji sytuacji w regionie w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Nie wskazują, by w tym czasie nastąpił istotny wzrost zagrożeń występowania przestępstw o tzw. wysokim ciężarze gatunkowym. Stan bezpieczeństwa, który przed rokiem 2022 był bardzo pozytywny, w 2022 r. nie uległ zmianie. Ocena ta dotyczyła również sytuacji w dwóch najbardziej obciążonych obecnością uchodźców powiatach. W zakresie przestępczości przeciwko mieniu w rejonie komendy miejskiej w Przemyśle odnotowano wzrost rejestracji czynów. Zbadanie przyczyn tego wymagałoby pogłębionych badań jakościowych.

Zakończenie

Sytuacja w województwie podkarpackim, jaka wynikała po inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, a zwłaszcza kryzys uchodźczy, postawiła przed Policją konieczność podjęcia szczególnych działań zapobiegających wzrostowi przestępczości, ochrony osób i mienia, ale też reakcji na wzrost obaw społecznych. W odpowiedzi na ten kryzys kierownictwo Komendy Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie podjęło szerokie współdziałanie z instytucjami państwowymi, organami samorządu oraz innymi podmiotami, w tym m.in. środkami społecznego przekazu i organizacjami pozarządowymi. W celu zwiększenia skuteczności działań zmobilizowany został potencjał garnizonu, a ponadto uzyskano wsparcie komendy głównej i innych komend Policji. Dzięki temu istotnie zwiększono nasilenie służb policyjnych w rejonach przejść granicznych i w punktach recepcyjnych oraz w innych miejscach przebywania uchodźców. Zapewniono bezpieczeństwo pobytu uchodźców i ich przemieszczania się z wykorzystaniem ruchu drogowego, kolejowego i lotniczego. Policja w najwyższym stopniu zaangażowana była w zapewnienie bezpieczeństwa wizyt głów państw oraz szefów instytucji międzynarodowych. Współdziałanie z mediami i agencjami przeciwdziałającymi szerzeniu dezinformacji służyło wzmocnieniu poczucia bezpieczeństwa oraz budowie zaufania do Policji oraz innych instytucji publicznych, a przez to – do Państwa Polskiego. Pomimo wyjątkowego ryzyka wzrostu przestępczości w województwie, zwłaszcza w rejonach pogranicznych, stan bezpieczeństwa pozostawał stabilny.

Bibliografia

- 44-latek odpowie za nawoływanie do zbrodni*, Podkarpacka Policja, <https://podkarpacka.policja.gov.pl>, 6.03.2022 (10.06.2024).
- Ciesielska K., *Na Podkarpaciu stacjonuje blisko 5 tysięcy amerykańskich żołnierzy*, TVP Rzeszów, <https://rzeszow.tvp.pl>, 22.03.2022 (30.12.2023).
- Dane komórek organizacyjnych KWP przekazane do Naczelnika Wydziału Komunikacji Społecznej KWP na pismo z 8 lipca 2022 r.
- Dane Policji wygenerowane w Systemie Analitycznym KSIP za lata 2018–2023.
- Decyzja nr 12 KGP z dnia 22 stycznia 2016 r. w sprawie utworzenia, struktury organizacyjnej i etatowej oddziałów prewencji Policji oraz samodzielnych pododdziałów prewencji Policji (Dz.Urz. KGP 2016, poz. 2).
- Decyzja nr 52/2022 Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie realizacji zadań Komendy Wojewódzkiej w Rzeszowie i jednostek organizacyjnych Policji województwa podkarpackiego w ramach operacji policyjnej o kryptonimie „Granica” oraz powołania Sztabu Dowódcy Operacji.

- Decyzja nr 398 KGP z dnia 30 grudnia 2022 r. zmieniająca decyzję w sprawie utworzenia, struktury organizacyjnej i etatowej oddziałów prewencji Policji oraz samodzielnych pododdziałów prewencji Policji (Dz.Urz. KGP 2023, poz. 1).
- Dezinformacja jako element wojny hybrydowej. Działania służb prasowych podkarpackiej Policji w związku z sytuacją kryzysową przy granicy polsko-ukraińskiej, prezentacja multimedialna na odprawę kadry kierowniczej KWP 16–17 listopada 2022 r., podinsp. M. Tabasz-Rygiel.
- dk/interwencja, *Konflikt między Polakami a Romami w Mielcu. „Pobicia, strzały z wiatrówki, groźby”*, Polsat News, <https://www.polsatnews.pl>, 2.07.2021 (10.03.2024).
- Duszyk M. [i in.], *War refugees from Ukraine in Poland – one year after the Russian aggression. Socio-economic consequences and challenges*, „Regional Science Policy & Practice”, 2023, nr 15.
- Erka, *Największy punkt recepcyjny zakończył działanie*, Gazeta Jarosławska, <http://jaroslawski.pl>, 10.06.2022 (20.05.2024).
- Firlit-Fesnak G., *Działania administracji publicznej wobec uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce – pierwszy miesiąc budowania systemu pomocy [w:] Inwazja Rosji na Ukrainę. Społeczeństwo i polityka wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny, Raport roboczy – Working Paper Katedry Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 2022.
- Firlit-Fesnak G. [i in.], *Inwazja Rosji na Ukrainę. Społeczeństwo i polityka wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny, Raport roboczy – Working Paper Katedry Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 2022.
- Grabek K., *Policjanci spisali się na medal. Uratowali życie obywatelce Ukrainy*, Auto Świat, <https://www.auto-swiat.pl> (10.06.2024).
- Grabowska S., Pięta-Szawara A., *Wsparcie Polski na rzecz uchodźców z Ukrainy w obliczu wojny 2022 r., Wybrane aspekty*, „Journal of Modern Science”, 2023, nr 1.
- Na podkarpaciu działają punkty recepcyjne*, Podkarpacki Urząd Wojewódzki, <https://rzeszow.uw.gov.pl>, 24.02.2022 (5.01.2024).
- Kędzierzawska A. [i in.], *Polscy policjanci dla Ukrainy*, Gazeta Policyjna, <https://gazeta.policja.pl> (10.06.2024).
- Kojzar K., Rumieńczyk B., Wandas M., Mikulska A., *Szósty dzień granicy. Ogrom pomocy, fala rasizmu*, OKO Press, <https://oko.press>, 1.03.2022 (16.05.2024).
- Komunikat. Incydenty dezinformacyjne*, Demagog, <https://x.com/ibimsp1>, 3.03.2022 (10.06.2024).
- Łotocki Ł., *Kryzys uchodźczy w Polsce w dyskursie publicznym w państwach zachodnich – refleksje po pierwszym miesiącu wojny [w:] Inwazja Rosji na Ukrainę. Społeczeństwo i polityka wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny, Raport roboczy – Working Paper Katedry Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 2022.
- Odpowiedź Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego z 13 maja 2024 r., na wniosek autora.
- Odprawa służby kierowniczej podkarpackiej Policji 10 lutego 2022 r. – prezentacja komendanta wojewódzkiego.
- Odprawa służby kierowniczej podkarpackiej Policji 31 stycznia 2023 r. – prezentacja komendanta wojewódzkiego.
- Olszewska-Labędź B., *Konflikt zbrojny jako źródło kryzysu migracyjnego. Wybrane formy wsparcia uchodźców z Ukrainy*, „Kultura – Społeczeństwo – Edukacja”, 2022, nr 21.

- Olszewski R., *Role prokuratora w postępowaniu karnym*, „Prokuratura i Prawo”, 2014, nr 1.
- Pismo KWP w Rzeszowie l.dz. WKS-200/2002 do Dyrektora Gabinetu KGP w sprawie pomocy charytatywnej udzielanej Ukraińcom z 2 maja 2022 r. – kopia, WKS.
- Pismo Zastępcy KGP do komendantów wojewódzkich Policji z 28 lutego 2022 r. dot. wsparcia KWP w Rzeszowie.
- Placówki*, Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej, <https://www.bieszczadzki.strazgraniczna.pl> (21.11.2023).
- Plan działania dowódcy operacji policyjnej o kryptonimie *Granica*, 24 lutego 2022 r.
- Policjanci na granicy*, „Policyjne Forum Szkoleniowe”, 2022, nr 1.
- Policyjna pomoc w czasie wojny*, Policja Podkarpacka, <https://podkarpacka.policja.gov.pl>, 2.03.2022 (10.06.2024).
- Policjyni związkowcy włączyli się w pomoc*, Policja Podkarpacka, <https://podkarpacka.policja.gov.pl>, 02.03.2022 (10.06.2024).
- Regulamin organizacyjny*, Podkarpacki Urząd Celno-Skarbowy, <https://www.podkarpackie.kas.gov.pl>, 1.09.2021 (21.11.2022).
- Regulamin Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego*, Podkarpacki Urząd Wojewódzki, <https://rzeszow.uw.gov.pl> (30.12.2023).
- Rocznik statystyczny województw*, Warszawa 2023.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP (Dz.U. 2022, poz. 2065, z późn. zm.).
- Stańczyk M., *Wojewoda podkarpacki: na punkty recepcyjne otrzymałam 13,9 mln złotych*, Hej Rzeszów, <https://hej.rzeszow.pl>, 18.03.2022 (20.05.2024).
- Struktura narodo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski. Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2015.
- Terczyńska B., Płes A., *Wojewoda Ewa Leniart ogłasza na przejściu granicznym w Korczowej: Uruchomiliśmy 4 punkty recepcyjne dla uchodźców z Ukrainy*, Przemysł Nasze Miasto, <https://przemysl.naszemiasto.pl>, 24.02.2022 (5.01.2024).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2020, poz. 305, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997, nr 89, poz. 555).
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002, nr 74, poz. 676).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006, nr 104, poz. 708, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2022, poz. 135).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2023, poz. 615, z późn. zm.).
- Zalewski P., *Działania administracji państwowej w Polsce wobec uchodźców z Ukrainy w pierwszych tygodniach wojny na Ukrainie 2022 roku. Aspekty prawne i securitologiczne*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, 2023, t. 34.

- Zalewski P., *Wojna w Ukrainie i kryzys uchodźczy. Próba oceny uwarunkowań, przebiegu i skutków z perspektywy zagrożeń bezpieczeństwa województwa podkarpackiego*, „Karpacki Przegląd Naukowy”, 2022, nr 2.
- Zestawienie statystyczne dot. operacji *Granica* Sztabu KWP w Rzeszowie z 20 lutego 2024 r., Sztab KWP w Rzeszowie.
- Zarządzanie garnizonom przygranicznym w czasie konfliktu zbrojnego w Ukrainie i kryzysu migracyjnego – prezentacja multimedialna Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie nadinspektora D. Matusiaka przedstawiona w Akademii Policji w Szczytnie 12 października 2023, WKS.
- Ziętal N., *Są wyroki za zakłócenie greckokatolickiej procesji w Przemysłu*, Nowiny 24, <https://nowiny24.pl>, 21.08.2017 (10.03.2024).
- Żołędowski C., *Nowi uchodźcy w Europie. Przemieszczenia zewnętrzne z Ukrainy między 24.02 i 24.03.2022 r.* [w:] *Inwazja Rosji na Ukrainę. Społeczeństwo i polityka wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny, Raport roboczy – Working Paper Katedry Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 2022.

Actions of the Police of the Podkarpackie Voivodeship against security threats caused by the refugee crisis in 2022

Abstract

The refugee crisis caused by Russian invasion of Ukraine on February 24th, 2022, had a significant impact on public security and increased concerns about the ability to provide personal protection not only to those crossing the border, but also to the residents of Poland. This publication attempts to characterize the main directions of action taken by the police of the Podkarpackie Voivodeship in response to this situation in the border region. The analysis covers the year 2022 – the first year of the conflict. It includes police statistical data related to various areas of activity, as well as data on the state of crime during this period compared to previous and the following years.

Keywords: police, Podkarpacie Voivodeship, refugees, security, criminality, border

Tomasz Skrzyński*

BULGARIAN AND ROMANIAN NAVAL FORCES IN THE FACE OF CHALLENGES POSED BY RUSSIA'S DOWNRIGHT AGGRESSION AGAINST UKRAINE IN 2022¹

Abstract

A comparative analysis of the naval forces of Bulgaria and Romania is warranted by a number of similarities between these countries, e.g. in terms of geopolitics, military aspect, the economy or even religion. Hence the relevance of a comparative analysis of changes in the defence policy and the place of the Naval Force therein. In the 21st century, changes in these navies have been of great importance. They were entailed by efforts to keep up with requirements of contemporary naval warfare. Subsequent challenges were caused by the pandemic and Russia's aggression against Ukraine. Factors that have a significant effect on the public perception of the Navies in the countries discussed include changes in the recruiting policy as well as economic and social issues besetting Bulgaria and Romania.

Keywords: maritime security; Romanian Naval Forces, military security, Bulgarian Navy, Black Sea region security, naval mines

Introduction

Factors that determine the effectiveness of a naval force in a country's foreign and domestic policy include, inter alia, structural, technological and strategic changes thereto, naval presence in the sea, potential, ability to engage in combat and to carry out international missions (including provision of humanitarian aid), participation in international exercises, search and rescue operations in peacetime, and disaster relief operations².

* Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, e-mail: tomasz.skrzynski@uken.krakow.pl, ORCID: 0000-0003-2063-4396.

¹ This article was written as part of the author's intership at the Institute Security Sciences, Faculty of Law and Social Sciences, Jan Kochanowski University of Kielce.

² In February 2005 in Bulgaria naval aviation units were used to respond to natural disasters (N.K. Dotzev, *Transforming Bulgaria's Armed Forces for Homeland Security Missions*, „Connections” 2005, V. 4, No 3, p. 95).

A comparative analysis of the naval forces of Bulgaria and Romania is warranted by a number of similarities between these countries, e.g. in terms of geopolitics and geography, efficiency of state institutions³, military aspect (e.g. direct access only to a semi-enclosed sea which the Black Sea is), the economy⁴, and even religion.

The structures under examination are categorized as small naval forces⁵. Therefore, as tools of foreign policy of both countries, they are of limited importance.

History of Bulgaria's and Romania's naval forces in the years 1989-2021

After the fall of communism, some decision-makers came to consider Bulgaria and Romania to be included in the buffer zone between Russia and the West⁶. Efforts to build closer relationships between these countries and NATO as well as the EU also faced internal obstacles. For example, in Romania, factors that made the situation more complex included, inter alia, shortcomings of the country's political system, internal conflicts, the government's flawed legitimacy and credibility as well as cooperation with the USSR in the years 1989-1991.

Pro-Russian sentiment shown by many Bulgarians caused the country to have to balance its efforts to integrate with the EU and NATO with good relationships with Russia⁷. The eventual end of the cold war confrontation and the weakened Russian state had an adverse effect on funding for both countries' navies and on the opportunity to use Soviet spare parts and technical support. On the other hand, growing Black Sea trade was a factor potentially increasing the importance of the Navies. For example, "Bulgaria's

³ The regions at risk closest to Russia (for instance, the Baltic states) have strong governance and institutions to respond to the threats, while those that lack such characteristics (such as Bulgaria, Greece, and Romania) are farther away from Russia", See: S. Pezard, *U.S. Strategic Competition with Russia A RAND Research Primer*, RAND, <https://www.rand.org>, 31.01.2022 (02.02.2024).

⁴ K. Świercz, E. Piedziuk, M. Żukowska, *Trendy rozwojowe w infrastrukturze transportu i świadczeniu usług na rynku logistycznym wybranych państw bałkańskich na przykładzie Bułgarii i Rumunii*, [in:] *Geopolityka na Bałkanach*, ed. T.Z. Leszczyński, Częstochowa 2014.

⁵ More on military capabilities of small navies: A. Makowski, *Dilemmas faced in developing small navies*, "Naval War College Review", 2023, V. 76, No 1, pp. 97-118.

⁶ I.G. Moise, E.-H. Kaiter, *Romanian naval diplomacy, continuous evolution in the swirl of external diplomacy*, „Technium Sustainability”, 2021, V. 2, no 1, p. 4.

⁷ M. Seroka, *Asertywność wspomagana. Przemiany polityki Bułgarii wobec Rosji*, Warszawa 2021, p. 13.

Black Sea ports of Varna and Bourgas are the gateways of 60 percent of the nation's foreign trade and are vital to its economy"⁸.

Romania participated extensively in joint exercises as part of "Partnership for Peace" program". Still, Romania's application to join NATO, submitted in 1996, was rejected. In September 2001, Romania granted US forces access to, among other things, airspace as well as land and maritime facilities to help fight terrorism. This facilitated, in 2004, Romania's and Bulgaria's admission to NATO. Such access enabled the U.S. to solidify its position in the Black Sea region relative to Turkey as well as allowing NATO to significantly strengthen the presence of its navy in that part of the world⁹.

In 2005 and 2006, agreements were entered into, allowing U.S. troops to be deployed on Bulgarian and Romanian soil. For example, Article IX of the relevant agreement with Bulgaria gave the U.S. the right to use the former's ports and territorial waters¹⁰.

At the time of their admission to NATO, both countries had obsolete military equipment and a conscript army¹¹. For example, in Bulgaria: "In 2004, after the decommissioning and sale of old platforms, the Bulgarian navy was made up of two submarines, one frigate, and a number of fast patrol craft, corvettes, and minesweepers"¹². The forthcoming introduction of a professional army could not be a solution to all problems. Improving state security aggravated difficulties affecting cooperation with Western partners in upgrading Romania's and Bulgaria's armed forces. Nevertheless, for example in Bulgaria in the years 2005-2008, among other things, three frigates and a minesweeper entered service¹³. Quite worn-out ships from the West accounted for a large share of the newly purchased equipment¹⁴. It made the navy dependent on Western technologies. In addition, the governments of Bulgaria and Romania, in a move to tackle the 2008 crisis, significantly reduced the budget for their naval

⁸ D. Sanders, *The Bulgarian Navy after the cold war: Challenges of Building and Modernizing an Effective Navy*, „Naval War College Review”, 2015, V. 68, no 2, p. 69 (citation), 71.

⁹ According to international agreements, the presence of warships belonging to states without a Black Sea coastline on the Black Sea is significantly restricted.

¹⁰ *Cooperation Agreement between the United States of America and Bulgaria Signed at Sofia April 28, 2006* www.state.gov.

¹¹ S.T. Wezeman, A. Kuimova, *Romania and black sea security*, "SIPRI Background Paper", 2018, p. 3.

¹² D. Sanders, *op.cit.*, p. 75.

¹³ *Ibidem*, p. 76.

¹⁴ R. Kochnowski, *Sily morskie NATO a rozszerzenie Sojuszu w pierwszym dwudziestolecu XXI w.*, [in:] *Polska bezpieczna czy nie? Służby specjalne – Wojsko - Dyplomacja w XX i XXI wieku*, ed. M. Siewier, Częstochowa 2023, p. 468.

forces¹⁵. For example, Bulgaria's 2013 military expenditure only amounted to 1.38% of GDP. The period 2006-2016 is referred to as "a decade of underinvestment in Romanian defence Modernization"¹⁶.

In both countries it was the submarine branch that was in the most dire situation. As units capable of undertaking military action they existed only on paper. Bulgaria ditched the pretence in 2011¹⁷. At the same time, the two countries worked with their allies and improved their capabilities, inter alia, by taking part in joint exercises¹⁸ and foreign missions. By way of example, Romania took part in an international operation to fight Somali pirates.

Heightened tension in relations between the West and Russia since 2014 has increased the likelihood of Russia's using warships as a tool to support its foreign policy in the Black Sea, against Bulgaria and Romania. NATO stepped up pressure on its member states to increase their defence spending and to deepen mutual cooperation as well as enhancing coordination and interoperability¹⁹. In January 2015, with Romania's president involvement, all the country's major political parties agreed an increase in defence spending to 2% of GDP by 2017²⁰.

The presence of other NATO members' warships in the Black Sea was expanded and so did the scale of NATO's rotational exercises in this sea (with the participation of the structures discussed). The problem was, among other things, that no bilateral exercises were held by the navies of Bulgaria and Romania²¹.

Bulgaria expanded its naval bases, thus allowing NATO to enhance its operational capabilities in the Black Sea. In 2016 Romania put forward a proposal to NATO to establish a Black Sea fleet. However, Bulgaria and Turkey did not share Romania's assessment of the magnitude of threat from Russia²². In parallel, plans were made for further projects. For example, a consortium made up of the Naval Group and the Con-

¹⁵ S.T. Wezeman, A. Kuimova, *Romania...*, p. 10.

¹⁶ L. Aronsson, J. Mankoff, *The Perspectives of Black Sea Littoral States*, [in:] Aronsson L., Mankoff J., *The Inhospitable Sea. Toward a New U.S. Strategy for the Black Sea Region*, p. 15, CSIS, <https://www.csis.org/2.02.2023> (22.01.2024).

¹⁷ S.T. Wezeman, A. Kuimova, *Bulgaria and black sea security*, "SIPRI Background Paper", 2018, p. 13; R. Kochnowski, *op.cit.*, p. 468.

¹⁸ See more broadly: D. Sanders, *op.cit.*, p. 77.

¹⁹ S.T. Wezeman, A. Kuimova, *Bulgaria...*, p. 14; I.-M. Drăgan, *The Evolution of Romania's Security Threats in Regard to Military Strategies: from 2007 to 2023*, "Romanian Military Thinking" 2024, no 1, PP. 70-71. DOI: 10.55535/RMT.2024.1.04

²⁰ S.T. Wezeman, A. Kuimova, *Romania...*, p. 11.

²¹ T. Durell Young, *NATO's selective sea blindness*, "Naval War College Review", 2019, V. 72, no 3, p. 24.

²² L. Aronsson, J. Mankoff, *op.cit.*, p. 16, 17.

stanța Naval Shipyard won a tender to build four Gowind 2500 corvettes and to upgrade two T22 frigates. Most probably Romania's financial problems and disagreement with the French partner were to blame for failure to sign the relevant contract.

In 2018 Bulgaria made plans for ordering 2 patrol boats. Finally, it was decided to order, in Germany, vessels similar to Braunschweig-class corvettes. Despite various declarations²³, the projects delivered in both countries did not include submarines.

A significant worsening of relations between Russia and Ukraine in the winter of 2019/2020 contributed to closer bilateral ties between the U.S. and Romania and Bulgaria. By way of example, in January 2020 the U.S. initiated the so-called strategic dialogue with Bulgaria. For the most part the dialogue focused on the energy sector and military cooperation.

In autumn 2020, Bulgaria and the U.S. signed the so-called bilateral 10-year road maps providing for deepened cooperation between the two countries. The contract entered into with Bulgaria envisaged, among other things, the U.S. assistance in the modernization of the Bulgarian armed forces and in prevention of violations of Bulgaria's maritime border. In 2020, Romania's defence spending amounted to 2.38% of GDP.

At the same time, after the outbreak of the pandemic, the navies of both countries tried balancing, among other things, involvement in the fight against the pandemic, with efforts to protect and train their sailors. For instance, in March 2021 the Bulgarian frigate "Смели" took part in the SEA SHIELD exercise (together with units from the U.S., Poland, Turkey, Romania, Italy, Greece, Spain and the Netherlands).

Cooperation between branches of the armed forces grew in importance too. The Integrated System for Observation, Surveillance and Control of Traffic in the Black Sea is a case in point in respect of that importance. The system made it possible to process, integrate and transfer information at all levels of the hierarchy (strategic, operational and tactical) within the structures of the Navy, and to other branches of Romania's armed forces. The system allowed users, among other things, to exchange information on friend and foe identification, detection of surface ships and submarines, and airborne targets²⁴.

²³ S.T. Wezeman, A. Kuimova, *Romania...*, p. 14; S. Domaradzki, *Strategia bezpieczeństwa i strategia obronna Bułgarii*, [in:] *Strategie bezpieczeństwa i obrony państw Europy Środkowej: Bułgaria, Rumunia, Serbia, Ukraina*, ed. B. Surmacz, Lublin 2022, p. 27.

²⁴ V.A. Jianu, *Caracterul de interdependență a structurilor isr din forțele terestre cu structurile isr din forțele aeriene și*, „Buletinul Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2021, no 6, p. 116.

There are still the challenges in terms of morale and combat readiness. The challenges stem from public perception of the Navies in the two countries²⁵ and sailor sentiment. For instance, one of the key challenges faced by Bulgaria's General Command in 2019 was a shortage of men willing to enlist and a large number of trained soldiers leaving the army²⁶.

Politics, public sentiment and the economy in the face of Russia's downright aggression

A new epoch in the history of both navies was started by Russia's downright aggression against Ukraine. It led to the militarization of the Black Sea. Yet, the balance of forces and geographical determinants significantly decreased the likelihood of an attack by large Russian ground forces and air force formations against Bulgaria and Romania. Consequently, naval forces grew in importance.

Russia's Black Sea Fleet submarines had a clear upper hand in northern and central Black Sea all the more so since Bulgaria and Romania had for a long time lacked submarines, even to carry out reconnaissance in respect of the activity of Russian warships. Bulgaria and Romania were aware that the activity of Russian warships may have been designed to force concessions from the governments of both countries.

As early as 2022 Russia carried out naval hybrid attacks against Romania. For example, on numerous occasions Russia closed off a part of the Black Sea, supposedly for the purposes of military exercises, to demonstrate to Romania its capacity to block Romania's maritime routes²⁷. However, this did not change the governments' and peoples' anti-Russian sentiment²⁸. In autumn 2022, Romania's authorities considered their country to be playing "a key part as a transit country for Ukraine's grain exports"²⁹.

²⁵ More on this topic: T. Grozdanova, *Обществен образ на военната институция през периода 2013 – 2017 [г.] Сравнителен анализ между оценките на военнослужещите и на гражданите в българското общество*, [in:] *Годишна научна конференция*, V.3, В. Търново, 2019, pp. 1204-1213.

²⁶ Y. Yanakiev, T. Georgieva, T. Grozdanova, *Organizational Climate Assessment of the Bulgarian Armed Forces: Implications for the Military Leaders Conference Paper*, April 2019, DOI: 10.14339/978-92-837-2235-9

²⁷ L. Aronsson, J. Mankoff, *op.cit.*, pp. 9, 15.

²⁸ P. Oleksy, *Strategia obronna Rumunii*, [in:] *Strategie bezpieczeństwa...*, pp. 40, 43, 47-48; L.V. Scipanov, *Contribuția diplomației navale la securitatea maritimă regională, „Gândirea Militară Românească”*, 2024, no 1, p. 31. DOI: 10.55535/GMR. 2024.1.02

²⁹ As cited in: *Premier Rumunii: sojusznicy Ukrainy powinni pozostać zjednoczeni*, Defence, <https://defence24.pl>, 8.11.2023 (8.12.2023).

Taking into account Romanian public sentiment, Romania's Prime Minister Marcel Ciolacu stated in 2023, "Romania will continue to help Ukraine, regardless of the political costs. These costs are of lesser significance than the precedent that would be set by a Russian victory"³⁰. In the face of this conflict Bulgaria and Romania, in their domestic policy, need to take into consideration the existence, on its own soil, of actors opposed to the firm stance against Russia's actions (Bulgaria's case³¹) or in the immediate political environment (from Romania's perspective this refers to the governments of Hungary and Serbia as well as pro-Russian political groups in Moldova).

Bulgaria's political scene and the public are divided in their views on the aggression against Ukraine. President of Bulgaria is exploiting this fact as a political instrument to criticize the government: "Our armed forces should guarantee our territorial integrity and security, and not just be a donor to the Ukrainian army"³².

In the face of new threats, needs assessments were carried out. For example, Romania was short of warships, submarines, new coastal defence missile batteries, maritime reconnaissance aircraft, marine helicopters. Bulgaria's navy's situation was worse. In 2022 there were ca. 4 thousand sailors on active duty in the Bulgarian navy. It operated bases in Varna and Atiya. The navy's most important vessels were 3 frigates. One of them, a Koni frigate, was built in the late 80s in the twentieth century. The other frigates, i.e. Wielingen ones, were launched in Belgium towards the end of the 1970s. Bulgaria's other vessels, mainly older ones, include, amongst others, 3 corvettes³³ (1 Tarantul-class corvette and 2 Pauk-class ones), 3 mine-destroyers and 17 mine-sweepers. In assessing the age of vessels, it needs to be mentioned that in 2022, 40 % of EU member states' passenger ships were built before 1990³⁴. Bulgaria's maritime air force was composed of three modern helicopters manufactured in the Western Europe (two AS565 Panthers and one AS365 Dauphin). What was very worrying was the number of unfilled vacancies. In 2022, as many as 20% of positions in Bulgaria's armed forces were unfilled³⁵.

At this point, it is important to mention an ongoing project. In a shipyard near Varna, a ca 503 million euro project is underway to build

³⁰ As cited in: *Ibidem*.

³¹ S. Domaradzki, *op.cit.*, pp. 26, 28.

³² As cited in: *Bulgaria: "wojsko nie może być jedynie dostawcą broni dla Ukrainy"*, Defence, <https://defence24.pl>, 23.02.2023 (15.11.2023).

³³ R. Kochnowski, *op.cit.*, p. 468.

³⁴ *Доклад за европейската морска безопасност – основни моменти*, Luksemburg 2022, p. 8.

³⁵ Cf S. Domaradzki, *op.cit.*, p. 23, 27.

one of two new corvettes, i.e. Multipurpose Modular Patrol Vessels (displacement of ca. 2,3 thousand tonnes, length of 90 m). Once completed, these will be Bulgaria's largest vessels of this class. Each corvette is to be equipped with RBS-15 Mk 3 missiles, a 76-mm gun and a helicopter. However, there is the problem of distant dates for the completion of the vessels. The first corvette was scheduled for delivery to the Navy in autumn 2025, and the other one in 2026³⁶.

The opportunities for the expansion of the Navies were impacted by the fact that, despite their geographical proximity, at the start of the war the economic situations of the countries under consideration were different. It was Romania's economy that fared better. In 2021 Romania's economy grew by 5,9%, and in the first half of 2022 by 5,8%. At the time, projections of real GDP growth for the entire 2022 were ca. 2%.

By contrast, Bulgaria's economy was in much worse shape. In 2022 GDP per capita, assuming purchasing power parity, amounted only to 55% of the EU average (ca. 20% less than the figure for Romania). Furthermore, due to its corruption³⁷, rate as well as economic and political oligarchization, in 2022 Bulgaria was the EU's member state with the highest level of income inequality³⁸. In September 2023 Bulgaria's annual GDP growth rate was calculated as 1,76%.

The countries' governments' room for manoeuvre is limited by their complex economic relations. Ioan Gabriel Moise and Edith-Hilde Kaiter rightly point out that in 2022 both countries were still partly dependent on Russia for imports of energy products. The degree of dependency was varied³⁹. For example, for Romania natural gas imports from Russia were meant to supplement the former's own production, just as imports of Russian coal supplemented Bulgaria's own output. On the other hand, imports of uranium from, or through, Russia, to the both countries' nuclear power stations⁴⁰ were easier to replace than oil imports. At the same time, given the current system of natural gas transmission networks, both countries were (and in respect of Hungary and Serbia still are) important gas transit operators for on-land transmission of Russian gas.

³⁶ M. Dura, *Ruszyła budowa bulgarskich korwet patrolowych*, Defence, <https://defence24.pl>, 9.12.2021 (01.12.2023).

³⁷ About problems in this regard in Romania: F.A. Roman, M.V. Achim, R.W. McGee, *Fraud related to EU Funds. The Case Of Romania*, "Journal of Financial Studies" 2023, V. 8, no 14; P. Oleksy, *op.cit.*, p. 40.

³⁸ *Only Turkey ranked ahead of Bulgaria on the continent (Income inequality)*, OECD, <https://data.oecd.org>, doi: 10.1787/459aa7f1-en).

³⁹ I.G. Moise, E.-H. Kaiter, *op.cit.*, p. 3.

⁴⁰ L. Aronsson, J. Mankoff, *op.cit.*, p. 20.

Increase in capital investments in the navies

Russia's attack on Ukraine, on one hand, resulted in increased requirement for defence and on the other hand, as is already known, led to economic problems in both countries. It is against this backdrop that increases in both countries' defence budgets should be assessed. What was also important was the previous military expenditure and the aforementioned different sentiment among the public to the war in Ukraine and capital investments in the navy.

In 2022, Romania increased its military spending to 2.5% of GDP. In the time period until August 2022 alone, this allowed the government to increase planned investments in military equipment eightfold (compared with 2020 and 2021). At that time, tenders and contracts entered into amounted to a total of nearly EUR 1.07 billion⁴¹. The figure related, among other things, to the Navy.

Romania in cooperation with the United Kingdom is implementing its "Mine Hunter" program, to a total net value of EUR 150,000,000. The program provides for crew training and delivering two mine hunters from the United Kingdom.

On 15 November 2023 the first of the vessels purchased in the UK set sail for a Romanian port - the British M 270 Sublocotenent Ion Ghiculescu with Romanian crew, trained in the UK. It is a Sandown-class mine sweeper, with length of 52.5 m and width of 10.9 m⁴².

In February 2024, in Romanian media there were reports of plans to use the privately-owned Galați⁴³ shipyard to build warships for the Romanian Navy. At the same time, the Bucharest government revisited its plans to rebuild the Romanian Navy's submarine potential. On 15 June 2022 Romania and France signed a letter of intent aimed at increasing cooperation between the two countries in the naval field. The letter envisages Romania's purchasing French Scorpène submarines⁴⁴ and helicopters. The purchase of submarines was discussed in the Romanian Parliament in May 2023.

⁴¹ K. Całus, *Boksując poniżej wagi. Dylematy polityki zagranicznej Rumunii*, Warszawa 2023, p. 35, 36.

⁴² *Un vânător de mine care a aparținut Marinei Regale Britanice, intrat în serviciul Forțelor Navale Române, a plecat spre portul Constanța*, Defence Romania, <https://www.defenseromania.ro>, 15.11.2023 (18.11.2023).

⁴³ *Nave de luptă de ultimă generație, în sfârșit pentru România? De ce s-au deplasat ministrul Apărării și șeful Armatei la Șantierul Damen de la Galați*, Defence Romania, <https://www.defenseromania.ro>, 2.02.2024 (3.02.2024).

⁴⁴ A Scorpène submarine can use cruise missiles. It can have a displacement of 1500 - 2000 plus tonnes, length ranging from 62 m to 75 m, six 533 mm torpedo launchers, capability to fire SM39 anti-ship missiles and MdcN cruise missiles.

Similar to the situation before the pandemic, the implementation of the navy expansion plans is not certain due to the state's enormous current account deficit. In 2022 it stood at 9.3% of GDP, and in 2023 - (projected) 8%. Probably due to financial reasons, in August 2023 the Ministry officially confirmed speculations that the program to acquire 4 multi-mission Gowind 2500 corvettes had been abandoned⁴⁵. As plans to expand the navy are being drafted while Romania may be required to play the role of a host country, it has become necessary not only to carry out patrolling and monitoring operations but also to significantly expand port infrastructure.

However, issues arose because of the situation in the weapons market. It is true that in January 2023 the US placed a 208 million USD order with the Raytheon corporation for mobile coastal anti-ship missiles for delivery to Romania, but it will not be fulfilled (contrary to what Romania and the US agreed in 2021) until 2028⁴⁶.

The level of funding available for the Bulgarian Army was several times smaller. That was due not only due a diametrically smaller economy. In 2021, Bulgaria's defence spending was only 1.56% of GDP (USD 1,25 billion⁴⁷). In a budget proposal for 2023, one of the Bulgarian governments provided for defence spending of 1.83% of GDP, while another proposed a figure of 2% of GDP. Despite the fact that the defence needs were significantly higher, the authorities could not reach even this level of spending⁴⁸. In October 2023 Bulgarian Deputy Minister of Defence Atanas Zapryanov made a public statement that military expenditure would reach the level of 2% of GDP in 2024 at the earliest. That was necessary not only for the purposes of upgrading military equipment. In order to fill vacancies, it was proposed that, amongst others, there would be an increase in salaries and changes in the benefits package⁴⁹.

Apparently, Bulgaria's planned capital investments in its navy looked promising. Following up on the huge shock experienced by Bulgarian politicians and the public as a result of Russian's blockade of communication routes from Ukraine⁵⁰, Bulgaria's interim government

⁴⁵ M. Dura, *Rumunia: Program Gowind do kosza. Brak pieniędzy?* Defence, <https://defence24.pl>, 11.8.2023 (12.12.2023).

⁴⁶ K. Całus, *op.cit.*, p. 36; R. Muczyński, *Rumuńskie NSM opóźnione*, The Military Magazine, <https://milmag.pl>, 9.01.2023 (30.01.2024).

⁴⁷ M. Szopa, *Armie Świata: Armia Bułgarii*, Defence, <https://defence24.pl>, 30.09.2022 (3.12.2023).

⁴⁸ S. Domardzki, *op.cit.*, p. 26.

⁴⁹ *Участниците в учението „БРИЗ 2023“ Показаха отлична подготовка*, Военноморски сили, <https://navy.mod.bg>, 2023 (19.11.2023).

⁵⁰ L. Aronsson, J. Mankoff, *op.cit.*, p. 20. More on the blockade and its consequences: D. Szeligowski, M.A. Piotrowski, *Możliwości zabezpieczenia swobodnej żeglugi handlowej na Morzu Czarnym*, „PISM Strategic File” 2023, no 12 (133), pp. 1-2.

submitted to the parliament a 10-year plan for upgrading the Bulgarian armed forces. The program provided for purchases of, among other things, submarines, warships and anti-ship missiles to the value of EUR 3.32 billion. In addition, ca EUR 1.3 billion was set aside to finalize the contracts already signed, the contract for the afore-mentioned corvettes being a case in point⁵¹. However, given Bulgaria's economic situation at the time, those plans were not realistic; they were more of an appeal to public opinion, designed to help the government maintain support from the public and the president.

According to the global firepower ranking for 2023, the Romanian Navy was composed of 3 frigates, 7 corvettes, 3 patrol vessels and 5 mine warfare vessels whereas the Bulgarian Navy had 4 frigates, 2 corvettes and 12 mine warfare vessels⁵².

Intensified cooperation

In order to increase the possibility to effectively patrol its own territorial waters, protect shipping lanes and critical infrastructure, Romania has intensified cooperation inside NATO, for example, naval and aviation cooperation with Bulgaria⁵³. NATO's governing body's attitude was conducive to such cooperation. At NATO summits in Madrid in June 2022 and Vilnius and July 2023, NATO publicly declared that it attached great importance to maritime security on the Black Sea, with particular attention being paid to communication routes⁵⁴.

Russia's war of aggression against Ukraine has also added significance to cooperation between individual branches of the armed forces within the two member states and between them and other NATO partners. In order to boost capabilities and military morale, both countries took part in NATO exercises⁵⁵. National military exercises were not neglected either. For example, Bulgaria held its national exercises with participation of foreign personnel - Breeze Wind 2023 ("Бриз – 2023").

⁵¹ *Bulgaria stawia na modernizację armii. Okręty, myśliwce, BWP*, Defence, <https://defence24.pl>, 26.10.2022 (10.11.2023).

⁵² *2023 Military Strength Ranking, 2023 Military Strength Ranking*, Global Firepower, <https://www.globalfirepower.com>, 2023 (19.12.2023).

⁵³ L. Aronsson, J. Mankoff, *op.cit.*, p. 16.

⁵⁴ For example *NATO 2022 Strategic Concept, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022*, <https://www.nato.int>, point 23 (19.12.2023).

⁵⁵ *Тактическо учение на Военноморска База – ВМС „Черно Море 2014”* Военноморски сили, <https://navy.mod.bg>, 2014 (20.11.2023).

In order not to further deteriorate the already strained relations with Russia, the drills, held on 13–22 October 2023⁵⁶, were officially designed to facilitate improvements in coordination of crisis response and protection of the population.

Consequences of Russia's decision not to extend the grain deal

Such factors as military disparity, NATO's and EU's unwillingness to further exacerbate the confrontation with Russia as well as Turkey's special relationships with Russia led to the inability on the part of the Romanian and Bulgarian Navies to play an important role in protecting merchant ships carrying grain under the grain initiative⁵⁷.

The importance of the navies under consideration has grown as a result of Russia's gradual tightening of its policy in respect of shipping within the Black Sea. What started this trend was Russia's increasing the rate of actual violations of the grain agreement. Another important event was Russia's decision, in July 2023, not to renew its consent for Ukrainian grain to be transported by sea. The next move involved, as is widely known, Russia's shelling Ukrainian port infrastructure and warehouses storing goods intended for transport across the Black Sea. There were instances of Russia's opening fire at merchant ships registered under flag of convenience in Ukraine's territorial waters (at least once there were crew casualties).

In such circumstances, due to financial considerations, the only viable solution was to transport grain (and, incidentally, other commodities) from Ukraine through Romania's and Bulgaria's territorial waters. From August to December 2023 Ukraine managed to export 15 million tonnes of goods along a route running across Romania's and Bulgaria's maritime economic zones.

It was rightly assumed that this would meet with Russia's hostile reaction. In order to intimidate merchant ships carrying goods from Ukraine, Russia, violating the law, shut off to shipping a part of Bulgaria's exclusive economic zone, on the grounds of holding military exercises. That met with a strongly worded response from Bulgaria's government and its navy.

⁵⁶ *Започва военноморското учение „Бриз-2023” с международно участие*, BNR, <https://bnr.bg>, 12.10.2023 (06.09.2023).

⁵⁷ Grain exports from Ukraine in the first half of 2022 are discussed in detail in: Y. Khomenko, A. Okokofov, *Дослідження експортних вантажопотоків зернових з України*, „Транспортні системи та технології перевезень”, 2023, no 26, pp. 85-91.

Despite Russian losses during the war and a decrease in the military prestige of the Russian Navy, the asymmetry of forces between the navies of the two countries within the Black Sea was glaring. Therefore, the Bulgarian government was in no position to demonstratively put its navy on the state of alert in order to protect its prestige and economic interests. Moreover, such a step would also have required agreement within NATO, which, given Turkey's stance, was unable to deliver to the Black Sea warships from countries other than those with coastlines on the Black Sea⁵⁸.

This indirectly contributed to further investments in the Bulgarian navy's equipment. For example, in the first half of September 2023 Bulgaria decided to purchase for its navy missiles and torpedoes as well as Swedish RBS-15 anti-ship cruise missiles.

Naval mines

The war brought to the Romania's and Bulgaria's coast and territorial waters a long-forgotten threat to shipping (and tourism) – naval mines. In late March 2022 Bulgaria as well as Romania's Maritime Hydrographic Directorate⁵⁹ reported a threat from Ukrainian mines that broke free from their anchor. At the turn of March and April 2022 mines reached Turkey's territorial waters. As early as mid-April 2022 the problem of naval mines in the Black Sea was one of the key topics at a conference attended by the ministers of defence of Romania, Bulgaria, Poland and Ukraine. The meeting did not resolve the issue as Russia had started to place its naval mines in the sea.

In summer 2022 Romanian, Bulgarian, Turkish and Georgian divers, together with US specialists trained to enhance their mine neutralization skills⁶⁰. In spite of such developments, spring 2023 saw the naval mine threat to Black Sea shipping increase further. Already at that time this

⁵⁸ More on Turkey's policy on the Black Sea in 2022 and 2023: D. Bechev, *Sailing through the storm Türkiye's Black Sea strategy amidst the Russian-Ukrainian war*, EUISS, <https://www.iss.europa.eu>, 6.02.2023 (18.12.2023). More on the context of Turkey's particular stance: D. Bechev, *Worst of Friends, Best of Rivals: Agency vs Structure in Turkey-Russia Relations*, „Uluslararası İlişkiler”, 2023, V. 20, No 79, pp. 5-31, DOI: 10.33458/uidergisi.1357630.

⁵⁹ A. Chirileasa, *Naval mines possibly drifting in the Black Sea pose concerns*, Romania Insider, <https://www.romania-insider.com>, 22.03.2022 (21.11.2023).

⁶⁰ *Ukraine war: Drifting mines pose deadly threat in Black Sea waters*, Euronews, <https://www.euronews.com>, 11.08.2022 (10.12.2023).

forced Bulgaria and Romania to intensify the activity of their navies in the countries' exclusive zones in order to destroy mines. The aforementioned failure by Russia to extend the grain deal in summer 2023 led to another increase in Russia's naval mine-laying activity in the Black Sea. In October 2023 in the Black Sea several merchant ships were damaged after hitting naval mines.

In mid-October 2023, Bulgaria, Romania and Turkey declared their readiness to undertake joint de-mining of the afore-mentioned shipping route crossing the territorial waters of Ukraine, Romania and Bulgaria. Simultaneously, 7 Bulgarian and Romanian minesweepers started clearing mines in this Black Sea area⁶¹.

In response Russia planted new mines using its aircraft⁶². The need to intensify the navies' demining action, especially by the Romanian navy, was made more apparent by subsequent incidents. In December 2023 alone, two ships hit Russian mines off the Ukrainian coast when sailing in a lane through Ukrainian, Romanian and Bulgarian territorial waters⁶³. It is estimated that in the latter half of 2023 and in January 2024 Russia planted ca. 400 naval mines in the Black Sea⁶⁴.

An agreement on mine action, announced in autumn 2023, was eventually signed by Romania, Bulgaria and Turkey on 11 January 2024. The Task Force to Combat Sea Mines in the Black Sea is expected to clear mines in the territorial waters and economic zones of Bulgaria, Romania and Turkey. According to information from Bulgaria, each of the contracting parties was expected to assign one warship and a command unit to the Task Force to Combat Sea Mines in the Black Sea. The task force was to carry out demining action maximum four times a year (for 15 days each time)⁶⁵. The role of Romania's and Bulgaria's navies in combating drifting mines is made all the more relevant by Turkey's afore-mentioned objection to plans to allow other NATO members' ships to enter the Black Sea for demining purposes.

⁶¹ K. Nieczydor, *Ukraina – największe pole minowe świata*, OSW, <https://www.osw.waw.pl>, 22.11.2023 (24.11.2023).

⁶² D. Axe, *Russian Planes Reportedly Dropped Mines Along Ukraine's Safe Corridor For Grain Ships*, Forbes, <https://www.forbes.com>, 25.10.2023 (20.11.2023).

⁶³ *Cargo ship hits naval mine in Black Sea en route to Ukraine*, AFP, <https://www.france24.com>, 28.12.2023 (29.12.2023).

⁶⁴ *Turkey: Turkey Has Problems From Libya to the Black Sea*, StrategyPage, <https://www.strategypage.com>, 29.01.2024 (30.01.2024).

⁶⁵ A. Wilk, P. Żochowski, *An agreement on security cooperation between the UK and Ukraine. Day 691 of the war*, OSW, <https://www.osw.waw.pl>, 16.01.2024 (31.01.2024).

In the face of the prospect of the navies' increasing protection of critical infrastructure

As is known, extensive resources in the seabed are conducive to investments in navy equipment, as navies are expected to protect against attacks oil rigs controlled by the respective countries, and mineral deposits in the ocean floor against illegal over-exploitation⁶⁶. Russia's sending drones in 2022 to areas with Norwegian oil rigs begs the question if Romania's and Bulgaria's navies are capable of effectively protecting such extraction infrastructure. In this context, account needs to be taken of the possibility of submarines attacking Bulgarian or Romanian infrastructure.

For warships to prevent such an attack, they need to be present close to extraction installations. In the first half of 2022 this problem was of utterly practical nature given both countries' plans to extract natural gas from the seabed within their territorial waters⁶⁷. The role of the navies took on added importance in this respect after the destruction of the Nord Stream pipelines in 2022; after Ukraine's successful attack (in 2023) on one of the offshore drilling platforms occupied by Russia in the Crimean area, and after damaging, in October 2023 a gas pipeline between Finland and Estonia.

The protection of drilling platforms is not the only challenge in relation to Black Sea infrastructure in both countries' exclusive economic zones. On 18 May 2023 at the international Black Sea and Balkans Security Forum, the Romanian Prime Minister Nicolae Ciucă pointed out that there was another challenge, i.e. ensuring security for other installations under the surface of the Black Sea⁶⁸. These include transmission pipelines (e.g. from Romanian Black Sea fields to the EU) as well as a proposed submarine cable for transmitting electricity from Azerbaijan to Romania and Hungary, bypassing Russia.

⁶⁶ Cf. H.S. de la Barquera, *The maritime components in the armed forces of Latin America... using the example of Brazil, Columbia and Mexico*, "Austrian Military Journal", 2021, no 5, p. 51.

⁶⁷ T. Skrzyński, *In times of pandemic and war. Security of natural gas supplies to consumers in Romania and Bulgaria (January 2020 – August 2023)*, "Facta Simonidis", 2023, V. 16, no 2, pp. 346, 348, 352, 353, 355, 357, 358.

⁶⁸ J.M. Raubo, *Rumuńskie spojrzenie na bezpieczeństwo – relacja z konferencji Black Sea and Balkans Security Forum w Bukareszcie*, Defence, <https://defence24.pl.23.05.2023> (2.02.2024).

Conclusion

Russia's war of aggression against Ukraine has resulted in increased expenditures on military equipment in Romania and Bulgaria, including spending on naval equipment. Paradoxically speaking, increased pressure from the public and politicians to expand the navy is evident in the country that has a significantly shorter coastline, i.e. in Romania. An important factor conducive to the expansion of both navies is NATO's attitude to such measures and the related cooperation with German⁶⁹, French and British companies. Similar as before 2022, the main obstacles primarily include the question of funding, which have many times caused the plans to purchase modern vessels to be abandoned. Further expansion of the navies is being hampered by corruption level in both countries. Another factor that contributes to Bulgaria's lower per capita expenditures on the navy is the favourable sentiment towards Russia, expressed by many Bulgarians as well as Bulgaria's weaker economy.

Factors that could additionally stimulate the expansion of both countries' navies include: attempts to achieve better compatibility with warships of other NATO members, and plans to expand (Romania) / build (Bulgaria) extraction infrastructure in the Black Sea.

It is naval mines that are likely to have a serious and adverse impact on the economies of both countries (and that of Turkey) in the nearest future. The importance of the tourism industry in the countries discussed is such that negative impact will easily materialize if the media provide intensive coverage of even just a few cases of fatalities among foreigners holidaying in summer on crowded beaches where naval mines have reached the shore. It can be argued that such a scenario particularly applies to Bulgaria given the location of its tourist attractions and its long Western Black Sea coastline.

Bibliography

- 2023 *Military Strength Ranking*, Global Firepower, <https://www.globalfirepower.com>, 2023 (19.12.2023).
- Aronsson L., Mankoff J., *The Perspectives of Black Sea Littoral States*, [in:] *The Inhospitable Sea. Toward a New U.S. Strategy for the Black Sea Region*, p. 15, CSIS, <https://www.csis.org/> 2.02.2023 (22.01.2024).

⁶⁹ Critical view of Germany's policy in the current geopolitical situation: R. Kochnowski, *RFN wobec imperialnej polityki Federacji Rosyjskiej. Źródła i perspektywy*, „Wiedza Obronna”, 2023, v. 282, no 1, pp. 113-115.

- Axe D., *Russian Planes Reportedly Dropped Mines Along Ukraine's Safe Corridor For Grain Ships*, Forbes, <https://www.forbes.com>, 25.10.2023 (20.11.2023).
- Barquera H.S. de la A., *The maritime components in the armed forces of Latin America...using the example of Brazil, Columbia and Mexico*, „Austrian Military Journal” 2021, no 5.
- Bechev D., *Sailing through the storm. Türkiye's Black Sea strategy amidst the Russian-Ukrainian war*, EUISS, <https://www.iss.europa.eu>, 6.02.2023 (18.12.2023).
- Bechev D., *Worst of Friends, Best of Rivals: Agency vs Structure in Turkey-Russia Relations*, „Uluslararası İlişkiler”, 2023, v. 20, no 79, DOI: 10.33458/uidergisi.1357630.
- Bulgaria stawia na modernizację armii. Okręty, myśliwce, BWP*, Defence, <https://defence24.pl>, 26.10.2022 (10.11.2023).
- Bulgaria: „wojsko nie może być jedynie dostawcą broni dla Ukrainy”*, Defence, <https://defence24.pl>, 23.02.2023 (15.11.2023).
- Calus K., *Boksując poniżej wagi. Dylematy polityki zagranicznej Rumunii*, Warszawa 2023.
- Chirileasa A., *Naval mines possibly drifting in the Black Sea pose concerns*, Romania Insider, <https://www.romania-insider.com>, 22.03.2022 (21.11.2023).
- Cooperation Agreement between the United States of America and Bulgaria Signed at Sofia April 28, 2006*, treaties and other international acts series 06-612 state.gov.
- Доклад за европейската морска безопасност — основни моменти*, Luksemburg 2022.
- Domaradzki S., *Strategia bezpieczeństwa i strategia obronna Bulgarii*, [in:] *Strategie bezpieczeństwa i obrony państw Europy Środkowej: Bulgaria, Rumunia, Serbia, Ukraina*, ed. B. Surmacz, Lublin 2022.
- Dotzev N.K., *Transforming Bulgaria's Armed Forces for Homeland Security Missions* „Connections” 2005, V. 4, No 3.
- Drăgan I.-M., *The Evolution of Romania's Security Threats in Regard to Military Strategies: from 2007 to 2023*, „Romanian Military Thinking”, 2024, no 1, p. 70-71. DOI: 10.55535/RMT.2024.1.04
- Dura M., *Rumunia: Program Gowind do kosza. Brak pieniędzy?* Defence, <https://defence24.pl>, 11.8.2023 (12.12.2023).
- Dura M., *Ruszyła budowa bułgarskich korwet patrolowych*, Defence, <https://defence24.pl> 9.12.2021 (01.12.2023).
- Durell Young T., *NATO's selective sea blindness* „Naval War College Review”, 2019, V. 72, No 3.
- Grozdanova T., *Обществен образ на военната институция през периода 2013 – 2017 г.: Сравнителен анализ между оценките на военнослужещите и на гражданите в българското общество*, [in:] *Годишна научна конференция*, V. 3, В. Търново 2019.
- Income inequality*, 2023, OECD, <https://data.oecd.org> (19.12.2023).
- Jianu V.A., *Caracterul de interdependentă a structurilor isr din forțele terestre cu structurile isr din forțele aeriene și*, „Buletinul Universității Naționale de Apărare „Carol I””, 2021, no 6.
- Khomenko Y., Okorokov A., *Дослідження експортних вантажопотоків зернових з України*, „Транспортні Системи та Технології Перевезень”, 2023, no 26.
- Kochnowski R., *RFN wobec imperialnej polityki Federacji Rosyjskiej. Źródła i perspektywy*, „Wiedza Obronna”, 2023, v. 282, no 1.
- Kochnowski R., *Sily morskie NATO a rozszerzenie Sojuszu w pierwszym dwudziestolecu XXI w.*, [in:] *Polska bezpieczna czy nie? Służby specjalne – Wojsko - Dyplomacja w XX i XXI wieku*, ed. M. Siewier, Częstochowa 2023.

- Makowski A., *Dilemmas faced in developing small navies*, „Naval War College Review”, 2023, V. 76, No 1.
- Moise I.G., Kaizer E.-H., *Romanian naval diplomacy, continuous evolution in the swirl of external diplomacy*, „Technium Sustainability”, 2021, V. 2, no 1.
- Muczyński R., *Rumuńskie NSM opóźnione*, The Military Magazine, <https://milmag.pl>, 9.01.2023 (30.01.2024).
- NATO 2022 Strategic Concept, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022*, <https://www.nato.int> (19.12.2023).
- Nave de luptă de ultimă generație, în sfârșit pentru România? De ce s-au deplasat ministrul Apărării și șeful Armatei la Șantierul Damen de la Galați*, Defence Romania, <https://www.defenseromania.ro>, 2.02.2024 (3.02.2024).
- Nieczypor K., *Ukraina – największe pole minowe świata*, OSW, <https://www.osw.waw.pl>, 22.11.2023 (24.11.2023).
- Oleksy P., *Strategia obronna Rumunii*, [in:] *Strategie bezpieczeństwa i obrony państw Europy Środkowej: Bułgaria, Rumunia, Serbia, Ukraina*, ed. B. Surmacz, Lublin 2022.
- Pezard S., *U.S. Strategic Competition with Russia A RAND Research Primer*, RAND, <https://www.rand.org>, 31.01.2022 (02.02.2024).
- Premier Rumunii: sojusznicy Ukrainy powinni pozostać zjednoczeni*, Defence, <https://defence24.pl>, 8.11.2023 (8.12.2023).
- Raubo J.M., *Rumuńskie spojrzenie na bezpieczeństwo – relacja z konferencji Black Sea and Balkans Security Forum w Bukareszcie*, Defence, <https://defence24.pl>, 23.05.2023 (2.02.2024).
- Sanders D., *The Bulgarian Navy after the cold war: Challenges of Building and Modernizing an Effective Navy*, „Naval War College Review”, 2015, v. 68, No 2.
- Scipanov L.V., *Contribuția diplomației navale la securitatea maritimă regională*, „Gândirea Militară Românească”, 2024, no 1, DOI: 10.55535/GMR.2024.1.02
- Seroka M., *Asertywność wspomagana. Przemiany polityki Bułgarii wobec Rosji*, Warszawa 2021.
- Skrzyński T., *In times of pandemic and war. Security of natural gas supplies to consumers in Romania and Bulgaria (January 2020 – August 2023)*, “Facta Simnidis”, 2023, no 2.
- Szeligowski D., Piotrowski M.A., *Możliwości zabezpieczenia swobodnej żeglugi handlowej na Morzu Czarnym*, „PISM Strategic File” 2023, no 12 (133).
- Szopa M., *Armie Świata: Armia Bułgarii*, Defence, <https://defence24.pl>, 30.09.2022 (3.12.2023).
- Świerszcz K., Piedziuk E., Żukowska M., *Trendy rozwojowe w infrastrukturze transportu i świadczeniu usług na rynku logistycznym wybranych państw bałkańskich na przykładzie Bułgarii i Rumunii*, [in:] *Geopolityka na Bałkanach*, ed. T.Z. Leszczyński, Częstochowa 2014.
- Тактическо учение на Военноморска База – ВМС „Черно Море 2014”* Военноморски сили, <https://navy.mod.bg>, 2014 (20.11.2023).
- Turkey: Turkey Has Problems From Libya to the Black Sea*, StrategyPage, <https://www.strategypage.com>, 29.01.2024 (30.01.2024).
- Участниците в учението „БРИЗ 2023“ Показаха отлична подготовка*, Военноморски сили, <https://navy.mod.bg>, 2023 (19.11.2023).
- Ukraine war: Drifting mines pose deadly threat in Black Sea waters*, Euronews, <https://www.euronews.com>, 11.08.2022 (10.12.2023).

- Un vânător de mine care a aparținut Marinei Regale Britanice, intrat în serviciul Forțelor Navale Române, a plecat spre portul Constanța*, Defence Romania, <https://www.defenseromania.ro>, 15.11.2023 (18.11.2023).
- Wezeman S.T., Kuimova A., *Bulgaria and black sea security*, SIPRI Background Paper 2018, <https://www.jstor.com/stable/resrep24421>
- Wezeman S.T., Kuimova A., *Romania and black sea security*, SIPRI Background Paper 2018, <https://www.jstor.com/stable/resrep24423>
- Wilk A., Żochowski P., *An agreement on security cooperation between the UK and Ukraine. Day 691 of the war*, OSW, <https://www.osw.waw.pl>, 16.01.2024 (31.01.2024).
- Yanakiev Y., Georgieva T., Grozdanova T., *Organizational Climate Assessment of the Bulgarian Armed Forces*, [in:] *Implications for the Military Leaders Conference Paper* April 2019 DOI: 10.14339/978-92-837-2235-9
- Започва военноморското учение „Бриз-2023” с международно участие*, BNR, <https://bnr.bg>, 12.10.2023 (06.09.2023).

Marynarki wojenne Bułgarii i Rumunii wobec wyzwań związanych z jawną agresją Rosji na Ukrainę w 2022 r.

Streszczenie

Przeprowadzenie porównawczej analizy marynarek wojennych Bułgarii i Rumunii uzasadnia szereg podobieństw tych państw m.in. pod względem geopolitycznym, militarnym, gospodarczym, a nawet religijnym. Stąd istotna jest analiza porównawcza przemian polityki obronnej i miejsca w niej marynarki wojennej. W XXI w. duże znaczenie miały przemiany w tych marynarkach. Były związane z próbami nadążenia za wymaganiami współczesnych działań wojennych na morzu. Kolejne ważne wyzwania przyniosła pandemia, a następnie agresja Rosji na Ukrainę. Ważny wpływ na postrzeganie marynarek przez społeczeństwa omawianych krajów miały zmiany w rekrutacji, problemy gospodarcze i społeczne trapiące Bułgarię i Rumunię.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo militarne, bezpieczeństwo morskie, bezpieczeństwo regionu Morza Czarnego, marynarka wojenna Bułgarii, marynarka wojenna Rumunii, miny morskie

Małgorzata Waksmundzka-Szarek*
Piotr Zalewski**

**NIELEGALNE DZIAŁANIA CUDZOZIEMCÓW
W PROCESIE LEGALIZACJI POBYTU W POLSCE
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO.
ANALIZA WYBRANYCH PODATNOŚCI I METOD**

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest problematyka wybranych metod aktywności cudzoziemców, którzy wskutek globalnych i regionalnych procesów migracyjnych przystępują do urzędowej procedury legalizacji swojego pobytu w Polsce. Co do zasady, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa do wjazdu i pobytu na terytorium Polski, uprawnieni są cudzoziemcy zwolnieni z obowiązku wizowego w ramach tzw. ruchu bezwizowego, a także cudzoziemcy w okresie ważności tytułu pobytowego uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium Polski. W okresie ważności tytułów pobytowych cudzoziemiec może złożyć wniosek do wojewody właściwego ze względu na miejsce swojego pobytu o legalizację pobytu w Polsce poprzez wydanie odpowiedniego zezwolenia. Celem artykułu jest identyfikacja wybranych podatności i metod działania cudzoziemców, którzy w procedurze wnioskowania o legalizację pobytu w Polsce złożyli do wojewody podkarpackiego stosowny wniosek wraz z załączoną dokumentacją, a w efekcie tego organ zakończył postępowanie administracyjne w tej sprawie odmową wynikającą z przesłanki „zeznał on nieprawdę lub zataił prawdę albo podrobił lub przerobił dokument w celu użycia go jako autentycznego lub takiego dokumentu używał jako autentycznego”. Zasadniczych ustaleń wykorzystanych w publikacji dokonano na podstawie danych za lata 2014–2024 uzyskanych z Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej i Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie.

Słowa kluczowe: migracja, legalizacja pobytu, bezpieczeństwo wewnętrzne

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: kkbujak@tlen.pl, ORCID: 0000-0002-9609-8270.

** Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, e-mail: piotr.zalewski@ujk.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0997-8561.

Wstęp

Procesy migracyjne są od zawsze obecne w ludzkiej rzeczywistości, chociaż ich podstawa i natężenie przybierać może różne formy, zaczynając od naturalnej potrzeby szukania lepszego miejsca do egzystencji poprzez ucieczkę z miejsca, w którym życie stało się zagrożone, na wykorzystywaniu tego zjawiska jako elementu działań wrogich, jak to nazywamy współcześnie w ramach tzw. wojny hybrydowej. Reagowanie w bliżej nieokreślonych warunkach w granicach prawa, które nie zawsze nadąża za rozwijającą się rzeczywistością, jest niełatwym wyzwaniem dla wielu rządów, w tym dla Polski, w której od wielu lat nie istniała kompleksowa polityka migracyjna. Pierwszym dokumentem kształtującym ramy polityki migracyjnej Polski ma stać się dopiero rządowa strategia migracyjna pt. *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*, której tekst Rada Ministrów przyjęła 15 października 2024 roku¹.

Wszelkie działania dotychczasowe opierały się niemalże wyłącznie na reagowaniu na zaistniałą sytuację lub globalne trendy, co jednak dalekie jest od prowadzenia świadomej polityki w tym zakresie. W ostatnim czasie temat ten wrócił do dyskusji publicznej. Stało się tak na skutek trwającej wojny na Ukrainie, która spotęgowała problem migracyjny, ale przede wszystkim w odpowiedzi na kryzys graniczny na granicy polsko-białoruskiej, gdzie temat cudzoziemców wywołał silną polaryzację opinii publicznej w Polsce i na świecie. Prędko został dostrzeżony jej właściwy obraz będący elementem działań celowych, w których migracją posłużono się w celu destabilizacji sytuacji w Polsce i w Europie. Trwają zatem prace, których finałem ma być owa polityka migracyjna, co już wywołuje spore dyskusje, zwłaszcza wobec zapowiadanego ograniczenia prawa do azylu wynikającego z konwencji międzynarodowych².

Celem artykułu jest identyfikacja wybranych metod działania cudzoziemców, którzy w procedurze wnioskowania o legalizację pobytu w Polsce złożyli do wojewody podkarpackiego stosowny wniosek wraz z załączoną dokumentacją, a w efekcie tego organ zakończył postępowanie

¹ *Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo. Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl> (10.11.2024).

² *Polityka migracyjna w Polsce. Oto najważniejsze założenia*, Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl> (14.10.2024).

nie administracyjne w tej sprawie odmową wynikającą z przesłanki „zeznał on nieprawdę lub zataił prawdę albo podrobił lub przerobił dokument w celu użycia go jako autentycznego lub takiego dokumentu używał jako autentycznego”³. Zasadniczych ustaleń wykorzystanych w publikacji dokonano na podstawie danych za lata 2014–2024 uzyskanych z Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dalej UdSC), Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej (dalej BiOSG) i Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie (dalej PUW). Analizowane dane statystyczne dotyczyły całkowitej ilości wydanych decyzji przez Wojewodę Podkarpackiego dla cudzoziemców w postępowaniach z zakresu ich legalizacji pobytu obejmujące: zezwolenie na pobyt czasowy, pobyt stały oraz pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej (dalej UE) w latach 2014–2024. Ponadto wykorzystano informacje statystyczne dotyczące wydanych odmów w odniesieniu do wspomnianej wyżej przesłanki, którymi dysponuje UdSC. W opracowaniu posłużono się także danymi statystycznymi BiOSG dotyczącymi problematyki badanych dokumentów wjazdowych oraz innymi dokumentami przedkładanymi w toczących się przed wojewodą postępowaniach administracyjnych. W pracy zastosowano metodę analizy danych zastanych pochodzących z PUW, UdSC, statystyki z BiOSG. Dla realizacji celu wykorzystano również metodę krytycznej analizy literatury przedmiotu, artykułów z prasy krajowej i zagranicznej.

Sekurytyzacja pobytu cudzoziemców w Polsce

Podstawowym celem współczesnego państwa jest prowadzenie nowoczesnej i kompleksowej polityki migracyjnej, której główny kierunek zakłada przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom i własnemu terytorium. W Polsce zadania zapewnienia bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, a także stania na straży niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium spoczywają w pierwszej

³ Zezwolenie pobytowe cofa się na skutek wystąpienia przynajmniej jednej z okoliczności, o których mowa w art. 100 ust. 1 pkt 2 lub 4–8 Ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. 2013, poz. 1650), to jest między innymi wówczas, kiedy w postępowaniu w sprawie udzielenia mu zezwolenia na pobyt czasowy: – złożył on wniosek zawierający nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje lub dołączył do niego dokumenty zawierające takie dane lub informacje, lub – zeznał on nieprawdę lub zataił prawdę albo podrobił lub przerobił dokument w celu użycia go jako autentycznego lub takiego dokumentu używał jako autentycznego.

kolejności na konstytucyjnych organach administracji państwowej⁴. Zgodnie z normą zawartą w art. 146 ustawy zasadniczej konstytucyjnym organem władzy państwowej, na którym ciąży obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego, jest kolegialny organ władzy wykonawczej, jakim jest Rada Ministrów, zaś szczegółowe zadania i kompetencje w zakresie ochrony granic Rzeczypospolitej Polskiej (dalej RP) przewiduje ustawa z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁵. W art. 7 przywołanej ustawy za ochronę granicy lądowej i morskiej oraz kontrolę ruchu granicznego odpowiada minister właściwy do spraw wewnętrznych, realizujący swoje zadania poprzez Komendanta Głównego Straży Granicznej, zaś w przestrzeni powietrznej Minister Obrony Narodowej, którego zadania wykonuje Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy organu dowodzenia obroną powietrzną kraju⁶. Instytucjami, które realizują kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP, jest Straż Graniczna oraz Policja, a w zakresie legalności zatrudnienia Państwowa Inspekcja Pracy. Szef Urzędu ds. Cudzoziemców, jako centralny organ administracji rządowej (i Urząd ds. Cudzoziemców)⁷, właściwy także w sprawach związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców w Polsce, oraz wojewoda są natomiast uprawnieni również do kontroli legalności pobytu i pracy cudzoziemców na obszarze Polski, w zakresie prowadzenia przez te organy postępowań w sprawach cudzoziemców określonych w odrębnych przepisach⁸.

Wykonywanie konstytucyjnej dyrektywy zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce, wynikającej z art. 5 Konstytucji

⁴ Art. 5, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483).

⁵ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 2023, poz. 1489 z późniejszymi zmianami).

⁶ B. Przybyszewska-Szter, *Konstytucyjne ochrony i bezpieczeństwa państwa na przykładzie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie”, 2023, nr XIX / „Studi Polacco-Italiani di Toruń”, 2023, XIX, s. 162.

⁷ Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, udzielania ochrony międzynarodowej w Polsce oraz udzielania pomocy socjalnej i opieki medycznej osobom ubiegającym się o taką ochronę, udzielania cudzoziemcom azylu oraz udzielania ochrony czasowej, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla innych organów.

⁸ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2024, poz. 769, 1222). Ze względu na założony cel artykułu pominięto w nim problematykę systemu międzynarodowych regulacji ochrony azylu i ochrony cudzoziemców oraz założenia i akty prawne regulujące zasady polityki UE w dziedzinie azylu i ochrony.

RP, realizowane jest w formie fizycznej ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, a także poprzez organizację zespołu przedsięwzięć politycznych, legislacyjnych i organizacyjnych o różnym zakresie rygorów, podejmowanych przez organy i instytucje państwa m.in. w celu niedopuszczenia do nielegalnego przekraczania granicy państwowej, zwalczania przestępczości transgranicznej oraz przestępczości z udziałem cudzoziemców, przestrzegania przepisów prawa do wjazdu i pobytu na terytorium Polski cudzoziemców, a także wydawania dokumentów potwierdzających prawo wjazdu i pobytu na terytorium Polski⁹.

Ochrona granicy państwowej, nadzór i kontrola ruchu granicznego przez Straż Graniczną jest pierwszą linią stanowiącą barierę dla zewnętrznych zagrożeń każdego państwa wynikających z masowego przemieszczania się ludzi. Przeciwdziałanie nielegalnemu przekraczaniu granic RP ma istotny wpływ nie tylko na poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce, lecz w związku z faktem, że granica RP stanowi granicę zewnętrzną Unii Europejskiej i strefy Schengen, determinuje ono także bezpieczeństwo wspólnotowe. Drugim elementem tego systemu jest wewnątrz krajowy system organów i instytucji administracji państwowej realizujących zadania z zakresu szeroko rozumianego legalizowania pobytu cudzoziemców w Polsce. W krajowym systemie prawnym przewidzianych jest kilka procedur legalizacji pobytu cudzoziemców, w zależności m.in. od posiadanego obywatelstwa oraz powodów, okoliczności i celów migracji. Uzyskanie określonego statusu pobytowego nie tylko pozwala na legalny wjazd i pobyt na terytorium RP, lecz także formalizuje zasady dostępu migrantów do usług publicznych czy też rynku pracy¹⁰.

Obowiązujące w polskim porządku prawnym regulacje legislacyjne dotyczące cudzoziemców przybywających do Polski pozwalają wyróżnić kilkanaście statusów, z którymi wiążą się określone prawa i obowiązki. Z punktu widzenia potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa,

⁹ A. Żebrowski, *Ochrona granic państwa w dobie wyzwań XXI wieku – wybrane aspekty* [w:] *Transgraniczny wymiar współczesnego bezpieczeństwa. Wybrane aspekty*, red. M. Delong, O. Jurgielewicz, B. Kozicki, Rzeszów 2022, s. 23.

¹⁰ Sposób uzyskania statusu oraz uprawnienia, jakie z tego tytułu wynikają, regulują ustawy, w tym. m.in. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2023, poz. 1504), Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytcie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. 2023, poz. 547), Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach oraz Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. 2023, poz. 103, 185, 547, 1088, 1234, 1641, 1672, 1717).

na poziomie regionalnym będą to kategorie osób: posiadające prawo pobytu na terytorium RP lub starające się o jego uzyskanie na podstawie ustawy o cudzoziemcach; obywatele Ukrainy oraz członkowie ich rodzin, którzy przyjechali do Polski z Ukrainy po 24 lutego 2022 roku; osoby ubiegające się lub posiadające już status uchodźcy lub inną formę ochrony międzynarodowej lub krajowej w oparciu o ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; osoby przebywające na podstawie wizy krajowej lub Schengen; osoby przebywające na podstawie ruchu bezwizowego lub karty pobytu wydanej w innym kraju UE¹¹.

Obywatele Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Polski i uczestniczyli w procedurze uzyskania statusu uprawniającego do pobytu na terytorium RP, zasadniczo podzielić można na dwie grupy, to jest osoby przybyłe do Polski przed i po 24 lutego 2022 r., a więc po rozpoczęciu drugiego etapu agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Obywatele Ukrainy, którzy przybyli do Polski przed 24 lutego 2022 r., to w zdecydowanej większości migranci ekonomiczni, którzy legalny status pobytu i dostęp do rynku pracy uzyskali w drodze standardowych procedur wjazdowych i pobytowych wynikających z obowiązujących przepisów. Drugą grupę stanowią migranci wojenni, którzy po 24 lutego 2024 r. przybyli na terytorium RP i zostali objęci ochroną czasową na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Ustawa ta uregulowała kwestie m.in. legalnego pobytu obywateli Ukrainy w Polsce oraz ich zatrudnienia i dostępu do usług publicznych, a także związane z przyznaniem licznych praw, również wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Obywatele Ukrainy oraz określone członkowie ich rodzin, którzy po 24 lutego 2024 r. uzyskali tzw. PESEL UKR, legalizowali swój pobyt w Polsce i korzystali z ochrony czasowej, a od 1 kwietnia 2023 r. mogli ubiegać się na zasadach ogólnych o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę; zezwolenie na pobyt w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (*Blue Card*) oraz zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania działalności gospodarczej. Specustawa z 12 marca 2022 r. wprowadziła również inne regulacje ułatwiające legalizację pobytu obywateli Ukrainy na terytorium RP, takie jak przedłużenie z mocy prawa okresów ważności zezwoleń na pobyt czasowy; przedłużenie z mocy prawa okresów ważności kart po-

¹¹ M. Nowosielski, R. Raczyński, *Sytuacja migracyjna w województwie pomorskim. Wnioski i rekomendacje w zakresie integracji migrantów i migrantek*, Gdańsk 2024, s. 12.

bytu, polskich dokumentów tożsamości cudzoziemca oraz dokumentów „zgoda na pobyt tolerowany” wydanych obywatelom Ukrainy. Zgodnie z danymi dotyczącymi osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy z 12 marca 2022 r., na terenie woj. podkarpackiego na dzień 13 kwietnia 2024 r. zarejestrowanych zostało 32 409 obywateli Ukrainy. Odpowiednio w tym czasie w Polsce status taki nadano 907 856 obywatelom Ukrainy¹².

W zakresie urzędowego trybu legalizacji pobytu w Polsce cudzoziemców, którzy wjechali na terytorium RP przez przejścia graniczne na terenie województwa podkarpackiego, a następnie okazali funkcjonariuszom BiOSG dokumenty uprawniające do wjazdu lub złożyli w PUW stosowne dokumenty w procesie legalizacji pobytu w Polsce, uzyskane dane dotyczyć będą rozstrzygnięć w sprawie zezwoleń na pobyt czasowy oraz rozstrzygnięć w sprawie zezwoleń na pobyt stały.

Nielegalne działania cudzoziemców w procesie legalizacji pobytu

Globalne, regionalne i lokalne ruchy migracyjne, bez względu na przyczyny podejmowania decyzji o opuszczeniu swojego kraju oraz cele, jakie chcą osiągnąć migranci, szukając nowego miejsca pobytu lub osiedlenia się, nieodłącznie stanowią siłę przyciągającą dla zorganizowanych grup przestępczych, które wykorzystują szlaki migracyjne do organizowania nielegalnej migracji, rozwoju przestępczości transgranicznej, przemytu broni palnej lub środków odurzających albo przenikania do Europy Zachodniej ruchów i organizacji radykalnych i terrorystycznych. Członkowie grup przestępczych organizują transport na wszystkich etapach podróży, punkty przerzutowe, tymczasowe schronienie w państwach tranzytowych, a także dostęp do podrobionych lub przerobionych dokumentów albo kradzionych dokumentów należących do innych osób. Do najczęściej spotykanych metod stosowanych przez grupy przestępcze zaliczyć można przypadki przekraczania granicy państwowej RP na podstawie przerobionych bądź podrobionych dokumentów do tego uprawniających; przerabianie stempli kontroli granicznej w celu potwierdzenia „legalności” okresów pobytu na teryto-

¹² *Szczegółowe statystyki dot. osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl>, 13.04.2024 (10.11.2024).

rium UE oraz uzyskania kolejnej wizy; wykorzystywanie metody „na podobieństwo”, tzw. *look a like*, z użyciem dokumentów – często polskich, należących do innych osób¹³. Sposobami noszącymi pozory legalności mogą być przypadki polegające na nadużywaniu możliwości wjazdu na teren RP pod pretekstem podejmowania nauki, pracy, w celach turystycznych, biznesowych, kulturalnych, przez wykorzystywanie w tym celu fałszywych lub poświadczających nieprawdę dokumentów uprawniających do otrzymania stosownej wizy; nadużywaniu procedury nadania statusu uchodźcy w RP; fikcyjnych związkach małżeńskich cudzoziemców z obywatelami RP¹⁴.

Odmowa legalnego pobytu i możliwości podjęcia pracy w Polsce nie zawsze jest związana z nielegalną próbą przekroczenia granicy państwowej. Analizując ustawę z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹⁵, w szczególności przepisy dotyczące odmowy udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy zawarte w art. 100 ustawy, które wymieniają wszystkie okoliczności będące podstawą do wydania przez wojewodę decyzji odmownej w odniesieniu do pobytu, zwraca uwagę ust. 1 pkt. 5 lit. b, który wskazuje, że „udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy odmawia się cudzoziemcowi, gdy w postępowaniu w sprawie udzielenia mu zezwolenia na pobyt czasowy zeznał on nieprawdę lub zataił prawdę albo podrobił lub przerobił dokument w celu użycia go jako autentycznego lub takiego dokumentu używał jako autentycznego”.

Analizując dane dotyczące liczby wydanych decyzji w odniesieniu do wniosków dotyczących legalizacji pobytu, dane w województwie podkarpackim pokazują systematyczny wzrost wniosków, a tym samym wzrost wydanych decyzji. W 2014 roku było to 1403 decyzji, a w 2023 już 6487¹⁶. Kiedy zestawimy te dane z ilością badanych i zakwestionowanych w tym samym okresie dokumentów przez BiOSG, to dane te generalnie nie będą wskazywały na swoją szczególną istotność, można byłoby wręcz powiedzieć, że mają charakter marginalny. Jednakże, kiedy nałożymy na ten obraz statystyki ogólnopolskie, to w badanym okresie na podstawie wyżej wspo-

¹³ K. Laskowska, M. Perkowska, *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy w ujęciu empirycznym*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne”, 2020, nr 43, s. 13.

¹⁴ D. Semków, *Przestępstwo fałszerstwa dokumentów w kontekście nielegalnego przekraczania granic. Aspekty teoretyczno-empiryczne*, „Problemy Współczesnej Kryminalistyki”, 2022, t. 26, s. 332.

¹⁵ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach....

¹⁶ Dane uzyskano z Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, złożony w trybie i na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku (Dz.U. 2002, poz. 902). Wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 19 września 2024 r., dane dotyczą okresu od 2014 r. do 1.10.2024 r.

mnianej przesłanki odmowę pobytu czasowego w Polsce otrzymały 1472 osoby. Najwięcej od wojewody mazowieckiego – 725, następnie wojewody wielkopolskiego – 296, i w kolejności, co pokazały badania i co może być zaskoczeniem, wojewody lubelskiego – 108 osób, podczas gdy w porównywalnym do lubelskiego objętym badaniem województwie podkarpackim było to zaledwie 6 osób w tym samym okresie¹⁷. Zebrane informacje statystyczne zgodnie potwierdzają, że wśród osób dopuszczających się działania opisanego w art. 100 pkt 5 lit. b ustawy o cudzoziemcach najliczniejszą grupę w skali kraju stanowili obywatele Ukrainy (389 osób).

Podobna sytuacja odnosi się do decyzji odmawiających cudzoziemcom pobytu stałego. Przesłanki będące podstawą do wydania tego rodzaju odmowy zawiera art. 197 cytowanej już ustawy o cudzoziemcach. Natomiast odnosząca się do niniejszej publikacji przesłanka jest zawarta w art. 197 ust. 1 pkt 7 lit. b. Brzmi ona tak samo jak w przypadku odmowy dotyczącej pobytu czasowego. W badanym okresie odmów z tego tytułu w skali całego kraju zanotowano 387, z czego największa ilość dotyczyła obywateli Ukrainy (191 osób) i Białorusi (129 osób)¹⁸.

Analizując zarówno art. 100 pkt 5 lit. b oraz art. 197 ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy o cudzoziemcach, należy zauważyć, że w praktyce bardzo rzadko występują sytuacje, w których cudzoziemiec zeznałby nieprawdę; raczej typową podstawą odmowy w tych przypadkach jest przerobienie dokumentu w celu przedstawienia go w toczącym się postępowaniu administracyjnym lub posłużenie się takim dokumentem w takim postępowaniu. Jeżeli w trakcie weryfikacji dokumentu dokonywanej przez uprawniony do tego podmiot zostanie stwierdzone jego podrobienie lub przerobienie, dokument taki zostaje przekazany razem z zawiadomieniem do właściwej prokuratury, o czym informuje się wojewodę podkarpackiego. Natomiast w sytuacji, gdy wydanie decyzji odmownej ze względu na wspomnianą przesłankę nastąpiło na skutek ujawnienia podrobienia lub przerobienia dokumentu przez pracownika urzędu realizującego postępowanie, lub doszło do zeznania nieprawdy w trakcie toczącego się postępowania, wówczas organ z urzędu kieruje zawiadomienie do właściwej prokuratury. W praktyce najczęściej dokumentami, które budzą wątpliwości w procedurze legalizacji pobytu na terytorium RP w województwie podkarpackim, są dokumenty stanu cywilnego wydane

¹⁷ Dane uzyskano z Urzędu do Spraw Cudzoziemców w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, złożony w trybie i na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku.... Wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 19 września 2024 r., dane dotyczą okresu od 2014 r. do 1 października 2024 r.

¹⁸ *Ibidem*.

przez władze byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i dotyczą zwykle dokumentów przedkładanych przez obywateli Ukrainy, Białorusi i Federacji Rosyjskiej. Natomiast w procedurze przyznania lub przedłużenia ważności Karty Polaka¹⁹ takimi dokumentami są radzieckie dokumenty stanu cywilnego, dokumenty wydawane przez Ukraińskie Archiwa Państwowe oraz zaświadczenia organizacji polonijnych działających na terytorium Ukrainy. W tym przypadku najczęściej wątpliwości dotyczą dokumentów przedkładanych przez obywateli Ukrainy. Zgodnie z przepisem art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka „konsul lub w przypadku, o którym mowa w art. 12 ust. 4 – wojewoda, wydaje decyzję o odmowie przyznania Karty Polaka w przypadku, gdy w postępowaniu o przyznanie Karty Polaka wnioskodawca złożył wnioski lub dołączył do niego dokumenty zawierające nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje, jak również gdy oświadczył nieprawdę lub zataił prawdę albo, w celu użycia jako autentycznego, podrobił lub przerobił dokument albo takiego dokumentu jako autentycznego użył”²⁰. Przepis ten reguluje szerszą podstawę odmowy przyznania Karty Polaka niż podana we wniosku (zgodną z ustawą o cudzoziemcach). To, jakie biegly dokumenty finalnie będzie weryfikował, zależy od rodzaju toczących się postępowań i ich charakteru. Dla przykładu takimi dokumentami typowymi, które podlegają obligatoryjnie weryfikacji w postępowaniach z tytułu przedłużenia lub przyznania Karty Polaka, są dowody w postaci dokumentów potwierdzające narodowość przodków, a więc w pierwszej kolejności tzw. świadectwa urodzenia wydawane w ZSRR i w państwach powstałych po jego rozpadzie, które zawierają wpis o narodowości rodziców dziecka²¹. Wątpliwości budzą nie tylko charakterystyczne dokumenty archiwalne, ale także dokumenty wjazdowe oraz dokumenty tożsamości. Przykładem takiego dokumentu może być wydawany jeszcze do 2016 roku tzw. paszport wewnętrzny, który był dokumentem tożsamości obywatela Ukrainy, zastąpiony kartą formatu ID-1 z poliwęglanu. To ważne chociażby ze względu na fakt, że tylko w przeciągu ponad sześciu miesięcy od momentu drugiej fazy agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę granicę polską przekroczyło ponad 5 250 000 obywateli Ukrainy, a ten dokument był często podstawowym, jaki mieli przy sobie.

¹⁹ Wojewoda Podkarpacki kompetencje w rozpatrywaniu wniosku o przyznaniu i przedłużeniu ważności Karty Polaka otrzymał w sierpniu 2022 r. Od tamtego momentu do września 2024 r. wydano łącznie 788 decyzji. Wnioskodawcy najczęściej byli obywatelami Ukrainy, Białorusi oraz Federacji Rosyjskiej.

²⁰ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, tekst jednolity (Dz.U. 2023, poz. 192).

²¹ Więcej o dokumentach historycznych oraz będących w oficjalnym obiegu można przeczytać w kwartalniku „Człowiek i dokumenty”, np. nr 66 i 73.

W okresie 2014–2024 do BiOSG za pośrednictwem Placówki Straży Granicznej w Rzeszowie-Jasionce wpłynęło łącznie 1990 różnych dokumentów związanych z ubieganiem się o pobyt stały, które zostały przedłożone przez cudzoziemców. W ramach przeprowadzonych czynności weryfikacyjnych ujawniono 105 dokumentów noszących ślady fałszerstwa. Ujawnione fałszerstwa stanowiły podstawę wszczęcia postępowania przeciwko wiarygodności dokumentów²². Szczegółowe rozbięcie tych danych prezentuje tabela 1. Trudno wyodrębnić informacje dotyczące kraju pochodzenia cudzoziemców, którzy dopuścili się takiego postępowania, jednakże BiOSG potwierdził, że w większości osobami przedkładającymi takie dokumenty są obywatele Ukrainy i Białorusi. Natomiast tabela 2 prezentuje szczegółowe dane dotyczące łącznie 185 postępowań przygotowawczych w opisywanym okresie, które prowadzone były przez funkcjonariuszy SG z przejścia granicznego Rzeszów-Jasionka.

Tabela 1. Dane statystyczne dotyczące ilości weryfikowanych w placówce (BiOSG) dokumentów oraz wszczętych/prowadzonych na tej podstawie postępowań

Rok	Ilość zweryfikowanych dokumentów	Pobyt stały	Obywatelstwo	Karta Polaka
		Ilość zakwestionowanych dokumentów	Ilość zakwestionowanych dokumentów	Ilość zakwestionowanych dokumentów
2014	17	16	-	-
2015	112	13	-	-
2016	325	7	15	-
2017	208	4	6	-
2018	65	b.d.	b.d.	-
2019	b.d.	b.d.	b.d.	-
2020	b.d.	2	3	-
2021	48	6	1	-
2022	249	2	0	3
2023	840	2	1	20
2024	126	b.d.	b.d.	4

Źródło: dane uzyskano z Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w odpowiedzi na wniosek o dostępienie informacji publicznej.

²² Dane uzyskano z Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w odpowiedzi na wniosek o udostępienie informacji publicznej, złożony w trybie i na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 roku (Dz.U. z 2002, poz. 902). Wniosek o udostępienie informacji publicznej z dnia 27 września 2024 r., dane dotyczą okresu od 2014 r. do 1.10.2024 r.

Tabela 2. Dane statystyczne obejmujące w sumie 185 postępowań przygotowawczych realizowanych przez PSG w Rzeszowie-Jasionce w rozbiciu na rodzaj i lata

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk	6	3	1	1	-	-	-	4	3	4	2
umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk	2	2	8	3	6	3	4	3	-	-	-
umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk	-	-	-	1	-	-	2	2	1	-	-
umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk	-	3	1	-	-	1	1	1	1	1	1
umorzone na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 kpk	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-
zakończone wnioskiem do prokuratury o sporządzenie aktu oskarżenia	21	3	-	2	3	4	9	1	1	6	1
zakończone wnioskiem o wydanie wyroku skazującego	-	1	3	1	2	1	6	10	1	6	2
zawieszona na podstawie art. 22 § 1 kpk	1	-	-	-	-	4	6	2	-	-	1
połączono z innymi postępowaniami	-	2	1	-	-	2	-	1	-	-	-
zakończono aktem oskarżenia	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
do chwili obecnej na biegu	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4

Źródło: dane uzyskano z Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Na uwagę zasługuje metodyka badawcza dokumentów, którą szczegółowo określa procedura „Badanie autentyczności dokumentów zabezpieczonych” przygotowana przez Wydział VI Laboratorium Kryminalistycznego Straży Granicznej Zarządu Operacyjno-Śledczego Komendy

Główniej Straży Granicznej na potrzeby własnych jednostek będących organami uprawnionymi do realizacji takich ekspertyz, gdzie określone zostały zasady i sposób weryfikacji dokumentu noszącego ślady fałszerstwa. Analiza zakwestionowanych przez BiOSG w latach 2014–2024 dokumentów wskazuje, że najczęściej występującymi sposobami fałszerstw było wywabienie, wydrapywanie danych dotyczących narodowości posiadacza dokumentu – przerobienie – ujawniane w dokumentach typu akty urodzenia. Odnotowano również podrobienia dotyczące całości dokumentu – dokumenty wytworzone były na wzór oryginalnych. Najstarszymi dokumentami poddanymi weryfikacji w tych latach, jakie odnotowano w BiOSG, były dokumenty z lat 50. XX w. Ważną zatem kwestią jest stałe wzmacnianie rozwoju technologii w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym wykorzystanie sztucznej inteligencji w tych procesach. Działania takie z pewnością zwiększają skuteczność służb oraz aparatu administracji publicznej, zwłaszcza w dobie trwających procesów migracyjnych.

Zakończenie

Przemiany polityczne, jakie zachodzą we współczesnym świecie, w znacznym stopniu wpłynęły na charakter, dynamikę i kierunki procesów migracyjnych, w wyniku których Polska w pierwszej połowie XXI w. z państwa o charakterze *stricte* emigracyjnym stała się ważnym punktem tranzytowym na szlakach migracyjnych²³, a także miejscem docelowym migracji ekonomicznej, edukacyjnej i wojennej (uchodźczej) związanej z wojną na Ukrainie. Warto zauważyć, że zmiana charakteru i miejsca Polski na światowych mapach trendów migracyjnych zyskuje szerszy kontekst w związku z przynależnością Polski do Unii Europejskiej, w sytuacji, kiedy wschodnia i południowo-wschodnia granica Polski jest zewnętrzną granicą Unii Europejskiej i strefy Schengen.

Niekwestionowany napływ cudzoziemców do Polski stawia poważne wyzwania przed państwem w zakresie fizycznej ochrony granicy i kontroli ruchu granicznego, przeciwdziałania i zwalczania przestępczości transgranicznej i nielegalnej migracji, a także organizacji sprawnego systemu organów i instytucji administracji państwowej powołanej do

²³ Uwzględniając fakt, że szlak migracyjny przez Białoruś do Polski i innych państw Unii Europejskiej został sztucznie wykreowany, jako element agresywnych działań Rosji i Białorusi wymierzonych w stabilność i bezpieczeństwo Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

realizacji polityki migracyjnej, europejskiej polityki wizowej, repatriacji osób polskiego pochodzenia oraz członków ich rodzin, udzielania ochrony krajowej i międzynarodowej cudzoziemcom, a także dostępu do rynku pracy.

Związki ruchów migracyjnych ze zjawiskiem przestępczości, jako czynnik ryzyka lub rzeczywiste zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, na pierwszym etapie realizacji dotyczy nielegalnego przekraczania granicy państwa, posługiwania się fałszywymi dokumentami uprawniającymi do wjazdu i pobytu, a w dalszej kolejności legalizacji pobytu w kraju docelowym. Sprawność służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo granicy i ruchu granicznego, a także służb „imigracyjnych” realizujących przepisy wizowe i szeroko rozumiane procedury pobytowe przyczynia się z pewnością do zachowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Bibliografia

- Cichoń J., *Legalność zatrudniania cudzoziemców. Informator dla pracodawców, ulotka informacyjna Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2012.
- Laskowska K., Perkowska M., *Przestępstwo nielegalnego przekroczenia granicy w ujęciu empirycznym*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne”, 2020, nr 43.
- Nowosielski M., Raczyński R., *Sytuacja migracyjna w województwie pomorskim. Wnioski i rekomendacje w zakresie integracji migrantów i migrantek*, Gdańsk 2024.
- „Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo”. *Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. <https://www.gov.pl> (10.11.2024).
- Przybyszewska-Szter B., *Konstytucyjne ochrony i bezpieczeństwa państwa na przykładzie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie”, 2023, nr XIX / „Studi Polacco-Italiani di Toruń” 2023, XIX.
- Raczyński R., *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka”, 2015, nr 2.
- Semków D., *Przestępstwo fałszerstwa dokumentów w kontekście nielegalnego przekraczania granic. Aspekty teoretyczno-empiryczne*, „Problemy Współczesnej Kryminalistyki”, 2022, t. 26.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 2023, poz. 1489).
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. 2023, poz. 192).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2024, poz. 769, 1222).
- Żebrowski A., *Ochrona granic państwa w dobie wyzwań XXI wieku – wybrane aspekty* [w:] *Transgraniczny wymiar współczesnego bezpieczeństwa. Wybrane aspekty*, red. M. Delong, O. Jurgielewicz, B. Kozicki, Rzeszów 2022.

Illegal activities of foreigners in the process of legalization of their stay in Poland in particular on the Podkarpackie Voivodeship. Analysis of selected vulnerabilities and methods**Abstract**

The subject of the study is to present the issues of selected methods of activity of foreigners who, as a result of global and regional migration processes, join the official procedure of legalization of their stay in Poland. In accordance with the applicable legal regulations, foreigners exempt from the visa requirement under the so-called visa-free travel, as well as foreigners during the validity of the residence title entitling them to enter and stay on the territory of Poland, are entitled to enter and stay on the territory of Poland. During the period of validity of residence permits, a foreigner may submit an application to the voivode competent for the place of his/her residence for legalization of stay in Poland by issuing an appropriate permit. The aim of the article is to identify selected vulnerabilities and methods of action of foreigners who, in the procedure of applying for legalization of stay in Poland, submitted an appropriate application to the Podkarpackie Voivode with the attached documentation, where, as a result, the authority ended the administrative proceedings in this case with a refusal resulting from the premise "he testified untruthfully or concealed the truth, or forged or altered a document in order to use it as authentic or used such a document as authentic". The main findings used in the publication were made on the basis of data for the years 2014–2024 obtained from the Office for Foreigners, the Bieszczady Border Guard Unit and the Podkarpackie Voivodeship Office.

Keywords: migration, legalization of stay, internal security

Justyna Wasil*

POSTAWY SAMORZĄDOWCÓW GMINNYCH WOBEC PROBLEMÓW EKOLOGICZNYCH. PRZYKŁAD POLSKI, WŁOCH I SŁOWENII¹

Streszczenie

Realizując cel artykułu – wskazanie i scharakteryzowanie postaw liderów lokalnych w gminach (polskich, słoweńskich i włoskich) wobec działań o znaczeniu proekologicznym – starano się ustalić: Co skłania władze samorządowe do wdrażania rozwiązań proekologicznych? Czy władze samorządowe podejmują rzeczywiste, czy też pozorne działania proekologiczne? Jaka jest siła wpływu oddolnych ruchów społecznych i lobbyistów na lokalny proces decyzyjny w kontekście oddziaływania na środowisko? Jak powszechne jest poczucie sprawstwa wśród liderów lokalnych w odniesieniu do działań proekologicznych na szczeblu gminnym i jakie czynniki to determinują? Z badań wynika, że większość samorządowców, choć deklaruje zainteresowanie ekologią, to *de facto* przyjmuje postawę obojętności wobec spraw środowiska naturalnego.

Słowa kluczowe: samorząd, gmina, ekologia, postawy, zarządzanie lokalne, wyzwanie zrównoważonego rozwoju

Wstęp

Kierunki rozwoju gminy, jakie wyznaczają rządzący podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (organ wykonawczy i radni), są kluczowe, po pierwsze: dla wszystkich interesariuszy, od mieszkańców, przez organizacje pozarządowe, do inwestorów. Wymienione (przykładowe) podmioty powinny mieć zagwarantowany i faktyczny udział w kształtowaniu rzeczywistości lokalnej. Po drugie: w kontekście ponadnarodowym gminy powinny wpisywać się w realizację polityki kli-

* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, e-mail: justyna.wasil@mail.umcs.pl, ORCID: 0000-0002-5684-9869.

¹ Badanie sfinansowane w ramach: Miniatura 5 Narodowe Centrum Nauki umowa nr 2021/05/X/HS5/01432, *Między ekologiczną katastrofą a codziennym życiem w gminie. Postawy liderów lokalnych wobec wdrażania działań proekologicznych w Polsce, Słowenii i Włoszech.*

matycznej i energetycznej UE. Zarówno pod pierwszym, jak i drugim względem samorządowcy z Polski, Włoch i Słowenii, choć w różnych warunkach ustrojowych i geograficznych, mogą korzystać z funduszy UE. W efekcie w każdym z państw rozwiązywanie problemów natury ekologicznej zostało w warstwie wdrożeniowej scedowane na władze samorządowe².

Celem artykułu jest wskazanie i scharakteryzowanie postaw liderów lokalnych w gminach (polskich, włoskich i słoweńskich) wobec działań o znaczeniu proekologicznym. Dla realizacji celu postawiono pytania badawcze: Co skłania władze samorządowe do wdrażania rozwiązań proekologicznych (wymogi prawne, dofinansowanie, autentyczna świadomość, względy wizerunkowe, naciski mieszkańców lub ekologów)? Czy władze samorządowe podejmują rzeczywiste, czy też pozorne działania proekologiczne? Jaka jest siła wpływu oddolnych ruchów społecznych i lobbystów na lokalny proces decyzyjny w kontekście oddziaływania na środowisko? Jak powszechne jest poczucie sprawstwa wśród liderów lokalnych w odniesieniu do działań proekologicznych na szczeblu gminnym i jakie czynniki to determinują? Tak postawione pytania badawcze miały na celu weryfikację hipotezy: Działania proekologiczne władz lokalnych są pozorne, co skutkuje negatywnymi decyzjami w sprawach środowiska naturalnego.

Do realizacji celu i odpowiedzi na pytania wykorzystano kilka metod badawczych. Dla zaprezentowania wątku ustrojowego, w tym określenia grupy liderów lokalnych wybieranych w wyborach bezpośrednich, zastosowano metodę instytucjonalno-prawną. Metodę komparatystyczną wykorzystano w dwojaki sposób: po pierwsze: do porównania samorządów z wybranych państw pod względem ustrojowym oraz organizacyjnym; po drugie: do zestawienia wyników badania ankietowego z podziałem na samorządowców z Polski, Włoch i Słowenii. Dla pełniejszego ujęcia tematu wykorzystano podejście behawioralne, istotne przy analizie materiału empirycznego zgromadzonego podczas etapu badania techniką ankiety internetowej (badanie ilościowe). Badanie ankietowe przeprowadzono wśród władz gminnych (wójtów, burmistrzów, członków zarządów, radnych) w gminach wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich na przełomie 2022 i 2023 r. Wedle założenia w każdym z państw ankietę rozesłano do co najmniej 10 celowo wybranych gmin (4 małych – wiejskich, 3 małych i średnich miast, 3 dużych miast). Na zasadzie dostępności planowano otrzymać po 100 wypełnionych kwestionariuszy (łącznie

² Zob. A. Gendźwiłł, *Zdecentralizowana adaptacja? Opinie władz lokalnych o zmianach klimatu i lokalnej polityce adaptacji do zmian klimatycznych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2017, nr 2, s. 30–49.

300) – w Polsce uzyskano ich 113, we Włoszech 109, a w Słowenii 104. Odsetek zwrotów liczony w kontekście osób, które otworzyły link z formularzem, wyniósł w Słowenii 15%, we Włoszech 25%, w Polsce 24%. W kwestionariuszu ankiety znajdowało się 20 pytań (zamkniętych, półotwartych i otwartych), które odnosiły się do opinii i postaw samorządowców wobec działań proekologicznych podejmowanych przez samorządy.

Podejście teoretyczne

Jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do długofalowego programowania rozwoju w postaci różnego rodzaju planów i strategii. Dokumenty te powinny charakteryzować się zgodnością z politykami i wynikającymi z nich dokumentami unijnymi i krajowymi. Organy władzy publicznej zobligowane są do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego³ oraz wprowadzania zielonej gospodarki opartej m.in. na: energii odnawialnej, zielonych budynkach, zrównoważonym transporcie, gospodarce wodnej, gospodarowaniu odpadami i zagospodarowaniu terenu⁴.

Proces wypracowania koncepcji rozwoju gminy powinien być przeprowadzany na podstawie szerokiej współpracy i wymiany poglądów pomiędzy wszystkimi interesariuszami. Zgodnie z koncepcją *governance*⁵ do prac nad dokumentami, oprócz organu stanowiąco-kontrolnego i wykonawczego w gminie samorządowej, powinni być zaangażowani również przedstawiciele społeczności lokalnych (*local governance*). W prezentowanym podejściu duże znaczenie mają różnego rodzaju sieci współpracy⁶ oraz różnorakie instrumenty zaangażowania obywatelskiego⁷. Dla szeroko pojętej sfery proekologicznej ważne jest przywództwo

³ D. Trzcinińska, J.S. Kierzkowska, *Bezpieczeństwo ekologiczne w realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2020, s. 27.

⁴ J. Tutaj, M. Rutkowska, *Zielone zarządzanie w samorządzie. Wybrana problematyka*, Warszawa 2023, s. 17.

⁵ Zob. A. Pawłowska, *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2016, nr 3, s. 5–6; K. Lisiecka, T. Papaj, E. Czyż-Gwiazda, *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Kraków 2011, s. 56; M. Bevir, *Democratic Governance*, Princeton 2012, s. 320.

⁶ Por. K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Warszawa 2023, s. 42–57; K. Kuć-Czajkowska, *Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych*, Lublin 2019, s. 63–64.

⁷ Zob. A. Kołomycew, *Instrumenty zaangażowania obywatelskiego. Założenia teoretyczne demokracji partycypacyjnej a praktyka ich stosowania*, Warszawa 2023, s. 153–192.

lokalne⁸, które można podzielić na formalne (przedstawiciele władz samorządowych wybieranych w wyborach bezpośrednich) oraz nieformalne (przedstawiciele organizacji pozarządowych, aktywnych mieszkańców)⁹. Świadomość ekologiczna liderów lokalnych, zależna od wykształcenia, doświadczenia, zainteresowań, poczucia sprawstwa, przekłada się na rodzaj podejmowanych działań i umiejętność przewidywania ich długofalowych skutków. Postawy samorządowców kształtowane są przez skomplikowane zależności (np. przynależność do lokalnej „opcji politycznej”) i zawiłe problemy (np. gospodarcze, społeczne). Wszystko to wpływa na proces decyzyjny oraz ostateczny kształt podejmowanych rozstrzygnięć. Ze względu na powyższe, zachowania samorządowców można wyjaśnić koncepcją różnic postawy *versus* działania¹⁰. Zawężając tematykę do środowiska naturalnego, za T. Burgerem postawy samorządowców można podzielić na: 1. Postawę proekologiczną – osoba w sposób jednoznaczny i zdecydowany opowiada się za ochroną środowiska; i bardziej złożoną 2. Obojętność ekologiczną: a) grupę osób sprzyjającą ochronie środowiska, lecz niedemonstrującą postawy proekologicznej; b) grupę osób obojętnych, nieinteresujących się problematyką ochrony środowiska, uznających, że zajmowanie się tą dziedziną nie jest konieczne; c) grupę osób dostrzegających problemy ochrony przyrody, lecz uważających, że jeszcze nie czas zajmować się ich rozwiązaniem; d) grupę świadomych przeciwników ochrony środowiska naturalnego¹¹.

Władze samorządowe mają tendencje do realizacji działań pozornych¹², tzn. podejmują czynności, które w konsekwencji nie przynoszą

⁸ Zob. M. Sidor, K. Kuć-Czajkowska, J. Wasił, *Przywództwo lokalne w warunkach koabitacji. Przykład gmin z województwa świętokrzyskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2017, nr 4, s. 41–62; H.O. Larsen, *Transforming political leadership: Models, trends and reforms* [w:] *Transforming Political Leadership in Local Government*, red. R. Berg, N. Rao, Basingstoke 2005, s. 200–203; J. Wasił, *Przywództwo lokalne kobiet w Polsce. Studium gmin wiejskich*, Lublin 2023, s. 26–60, 107–109.

⁹ W artykule ograniczono się do pierwszej grupy liderów lokalnych, tzn. wójtów, burmistrzów, członków zarządów, radnych.

¹⁰ Zob. R.T. LaPiere, *Attitudes vs. Actions*, „Social Forces”, 1934, vol. 13, no. 2, s. 230–237; A.W. Wicker, *Attitudes versus Actions: The Relationship of Verbal and Overt Behavioral Responses to Attitude Objects*, „Journal of Social Issues”, 1969, vol. 25, no. 4, s. 41–78.

¹¹ T. Burger, *Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego*, Warszawa 2005, s. 9–11.

¹² S.R. Arnstein, *Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association”, 1969, vol. 35, no. 4, s. 216–224; J. Lutyński, *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, Warszawa 1990, s. 105–16; K.B. Przybylski,

zamierzonych rezultatów lub są wręcz fasadowe. Działania pozorne są widoczne w programowaniu strategicznym jednostek samorządu terytorialnego. Tworzone są pozory zgodnego z procedurą przebiegu procesu programowania strategicznego (mechanizm organizacyjno-decyzyjny) oraz realizacji przyjętych wartości związanych z jakością, spójnością, modelowym planowaniem czy partycypacją społeczną (mechanizm aksjologiczny), np. konsultacje społeczne, których wyniki nie są brane pod uwagę w ostatecznym rozstrzygnięciu. Ważne jest także pozorne wywiązywanie się samorządów z wyzwań trudnych w realizacji, nawet w długiej perspektywie czasowej (mechanizm rzekomo pragmatyczny). Działania pozorne w krótkiej perspektywie czasu mogą być też elementem strategii wizerunkowych i pomnażania kapitału politycznego. Część decyzji samorządów gminnych, często w kontekście ekologii, dotyka problemów „przewrotnych”, tzn. w ujęciu instytucjonalnym trudnych do rozstrzygnięcia. Choć za rozwiązanie ich samorządy powinny wziąć odpowiedzialność, to przesuwają ją na inne podmioty, np. władze UE, centralne, organizacje pozarządowe, lub podejmują działania nieskuteczne¹³.

Charakterystyka badania

Do badania wybrani zostali samorządowcy z Polski, Włoch i Słowenii – państw członkowskich UE, którzy mogą korzystać z funduszy strukturalnych oraz muszą dostosowywać swoje jednostki do zasad i celów, w tym klimatycznych Unii. Ich działania są głęboko osadzone w specyfice danego państwa (począwszy od położenia geograficznego i wynikających z niego aspektów klimatycznych, atrakcyjności turystycznej, gospodarczej, przemysłowej, do aktywności obywatelskiej i kultury politycznej). Pod względem ustrojowym samorządy z państw objętych badaniem łączy funkcjonowanie dwóch organów władzy lokalnej – rady i burmistrza, obu wybieranych w wyborach bezpośrednich (tabela 1).

N. Żuk, *Problematyczność koncepcji działań pozornych Jana Lutyńskiego – na przykładzie badania organizacji studenckich Uniwersytetu Łódzkiego*, „Przegląd Socjologiczny”, 2009, nr 1, s. 191–207; A. Ziętek, *Kultura obywatelska. Wybrane podejścia i problemy*, Lublin 2023, s. 71–74.

¹³ Zob. M. Klinowski, M. Stepień, *Anti-smog regulations in Poland as a case study of the effectiveness of law*, „ULP Law Review-Revista de Direito da ULP”, 2020, nr 13, s. 19–33.

Tabela 1. Podstawowe informacje o samorządzie terytorialnym w Polsce, we Włoszech i w Słowenii

Analizowana kategoria	Polska	Włochy	Słowenia
Liczba stopni samorządu	3	3	2 (w praktyce funkcjonują tylko gminy)
Podstawowa jednostka	Gmina	Gmina (<i>comune</i>)	Gmina (<i>občina</i>)
Władze stano- wio-co-kontrolne	Rada gminy	Rada gminy	Rada gminy
Władze wykonawcze	Wójt (burmistrz, prezydent miasta)	Burmistrz (syndyk) i zarząd (<i>giunta</i>)	Burmistrz (župan)
Kadencja	5	5	4
Rodzaj wyborów obywateli	Bezpośrednie	Bezpośrednie (w przypadku zarządu pośrednie)	Bezpośrednie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 383–384, 391–393; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 89–119.

W Polsce i we Włoszech funkcjonuje 3-stopniowy samorząd, a wybory odbywają się co 5 lat, podczas gdy w Słowenii *de facto* istnieją jedynie gminy i obowiązuje 4-letnia kadencja władz lokalnych. Różnice występują również pod względem funkcjonowania organu wykonawczego – w Polsce i Słowenii jest to burmistrz z zastępcami, a we Włoszech burmistrza w lokalnej egzekutywie wspomaga zarząd (tabela 1). Do zadań samorządowców z wybranych do analizy państw należy m.in. tworzenie, zatwierdzanie i realizacja budżetu, planowanie strategiczne i przestrzenne, ochrona środowiska¹⁴.

Wśród badanych 35% to samorządowcy z Polski, 33% z Włoch i 32% ze Słowenii¹⁵. Prawie 69% stanowili radni (w Polsce 82%, we Włoszech 48%, w Słowenii 75%), 18% organ wykonawczy – wójt, burmistrz, župan, syndyk (w Polsce 18%, we Włoszech 22%, w Słowenii 14%). W większości reprezentowali oni gminy wiejskie – 55% (w Polsce 62%, we Włoszech

¹⁴ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 383–384, 391–393; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 373–391. Zob. szerzej: I. Bokszczyński, *Samorząd terytorialny w Republice Włoskiej* [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010, s. 49–89; K. Radzik-Maruszak, *Wybory do samorządu terytorialnego w Słowenii – koniec upartyjnienia sceny lokalnej?*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2019, nr 4, s. 124–129.

¹⁵ Wyniki badania ankietowego.

24%, w Słowenii 78%), miejsko-wiejskie 2% (wszystkie z Polski), miejskie 43% (w Polsce 31%, we Włoszech 76%, w Słowenii 22%) (tabela 2).

Tabela 2. Podstawowe informacje o respondentach

Analizowana kategoria		Polska [%]	Włochy [%]	Słowenia [%]	Ogółem [%]
Płeć	Kobieta	31	24	38	30
	Męczyzna	66	74	58	67
	Brak deklaracji płci	3	2	4	3
Rodzaj gminy	wiejska	62	24	78	55
	miejska	31	76	22	43
	miejsko-wiejska	7	–	–	2
Funkcja	Radny	82	48	75	69
	Burmistrz	18	22	14	18
	Inna funkcja	–	30	11	13
Kadencja	Pierwsza	41	49	51	47
	Druga	27	32	28	30
	Trzecia i więcej	32	19	21	23

Źródło: badanie własne.

Wśród badanych 67% stanowili mężczyźni (we Włoszech 74%, w Polsce 66%, w Słowenii 58%), 30% kobiety (w Słowenii 38%, w Polsce 31%, we Włoszech 24%). Najwięcej ankietowanych (56%) miało wykształcenie na poziomie wyższym, dużą grupę stanowili samorządowcy ze stopniem naukowym (19%)¹⁶. W mniejszości byli samorządowcy z wykształceniem średnim 22%, zawodowym 3%, i niespełna 1% podstawowym¹⁷. Dla 47% ankietowanych kadencja, w której wzięli udział w badaniu, była pierwszą, dla 30% drugą, a dla 24% trzecią i więcej. Najwięcej samorządowców sprawujących funkcję po raz pierwszy pochodziło ze Słowenii (51%), po raz drugi – z Włoch (32%), a po raz trzeci i więcej – z Polski (32%) (tabela 2).

Wyniki badania

Dla podjętej tematyki badawczej istotna była opinia respondentów w odniesieniu do zainteresowania sprawami ekologii i środowiska naturalnego w dwóch aspektach – ocena ogółu samorządowców oraz swojej

¹⁶ Najwięcej we Włoszech, co było związane z dużą reprezentacją wśród respondentów członków zarządów gmin – stanowiska łączącego funkcję radnego z niejako urzędniczą. Może oznaczać to, że zainteresowanie sprawami środowiska naturalnego (i otwartość na udział w badaniu ankietowym) było pozytywnie skorelowane z wykształceniem wyższym.

¹⁷ Wyniki autorskiego badania ankietowego.

osoby. Według badanych 71% samorządowców wykazywało zainteresowanie ekologią, 9% nie widziało takiej predylekcji, a 20% określiło „trudno powiedzieć”. Z uwzględnieniem podziału na państwo najczęściej zainteresowanie tematyką środowiska naturalnego samorządowców dostrzegali badani z Włoch – 80%, następnie z Polski – 70%, a najrzadziej ze Słowenii – 62% (tabela 3).

Tabela 3. Zainteresowanie respondentów problematyką ekologii i środowiska naturalnego

Analizowana kategoria		Polska [%]	Włochy [%]	Słowenia [%]	Ogółem [%]
Ocena zainteresowania samorządowców ekologią	Tak	70	80	62	71
	Nie	9	6	14	9
	Trudno powiedzieć	21	14	24	20
Ocena własnego zainteresowania ekologią	Tak	56	82	71	69
	Tak, najbardziej lokalnie	38	15	24	26
	Średnio, zwłaszcza jeśli ten temat jest w mediach	2	2	5	3
	Nie	1	1	0	1
	Trudno powiedzieć	3	0	0	1

Źródło: badanie własne.

W kontekście oceny przez respondentów własnego zainteresowania ekologią najczęściej wybieranymi deklaracjami było „tak” (69%) oraz „tak – zwłaszcza lokalnie” (26%), pozostałe odpowiedzi przewidziane w kafeterii zaznaczano sporadycznie – łącznie 5%. Wszyscy badani, zwłaszcza ze Słowenii, własne zainteresowanie kwestiami ochrony środowiska oceniają lepiej niż ogółu samorządowców we własnym kraju. Najczęściej sprawami ekologicznymi w swojej gminie zainteresowanie deklarowali ankietowani z Polski (38%), następnie ze Słowenii (24%), najrzadziej z Włoch (15%). W kontekście pytania o zainteresowanie problemami ekologicznymi dla badania istotne okazały się uzasadnienia odpowiedzi „nie”, w których wskazano np. „inne kwestie priorytetowe” (A73WYC), „partykularne interesy” (A17MYC) lub „patologie”

(L99MXC/D). Motywację do pełnienia mandatu o podłożu ekologicznym wykazało jedynie 4% respondentów¹⁸.

O postawach samorządowców świadczy wskazanie najistotniejszych kwestii podczas podejmowania decyzji lokalnych w sprawach dotyczących środowiska naturalnego. Według 75% badanych (Polska 72%, Włochy 79%, Słowenia 77%) największe znaczenie dla wdrażania rozwiązań proekologicznych w gminach respondentów mają potrzeby społeczności lokalnej, ale te określane przez samorządowców, a nie mieszkańców – 44% (Polska 42%, Włochy 32%, Słowenia 60%) czy ekologów – 18% (Polska 15%, Włochy 20%, Słowenia 23%). Działania proekologiczne są związane z implikacją polityk publicznych. W tym kontekście, jako istotny element procesu decyzyjnego, aż 60% badanych (Polska 76%, Włochy 48%, Słowenia 59%) wskazało możliwości skorzystania z dotacji, a 30% wymogi prawne (Polska 49%, Włochy 25%, Słowenia 17%). Zainteresowanie mediów zakreśliło jedynie 12% badanych (Polska 12%, Włochy 9%, Słowenia 15%) (tabela 4).

Tabela 4. Kwestie najistotniejsze dla rozwoju gminy w opinii respondentów i poczucie wpływu badanych na proces decyzyjny

Analizowana kategoria		Polska [%]	Włochy [%]	Słowenia [%]	Ogółem [%]
<i>I</i>		2	3	4	5
Kwestie najistotniejsze dla respondenta*	Wymogi prawne	49	25	17	30
	Zainteresowanie i naciski mieszkańców	42	32	60	44
	Naciski ekologów, aktywistów, lokalnych działaczy	15	20	23	18
	Zainteresowanie mediów (np. lokalnych)	12	9	15	12
	Możliwość skorzystania z dotacji na działania proekologiczne	76	48	59	60
	Potrzeby lokalnej społeczności	72	79	77	75
	Inne	4	4	1	3

¹⁸ Wniosek na podstawie analizy odpowiedzi w pytaniu otwartym dotyczącym motywacji ubiegania się o mandat samorządowca.

	1	2	3	4	5
Kwestie najistotniejsze dla gminy respondenta *	Współpraca z inwestorami	30	18	16	21
	Inwestycje infrastrukturalno-techniczne	62	50	54	55
	Środowisko naturalne i ekologia	53	43	50	49
	Zrównoważony rozwój	64	57	77	64
	Sprawy społeczne i integracja społeczna	46	31	43	41
	Tworzenie warunków dla turystyki	38	42	51	44
	Konsekwencje zmian klimatycznych	17	23	22	20
	Inne	8	6	1	5
Wpływ na proces decyzyjny	Tak	53	64	57	58
	Nie	10	11	11	11
	Trudno powiedzieć	31	25	33	31

* Pytanie z możliwością wielokrotnego wyboru.

Źródło: badanie własne.

Według 64% badanych (w Polsce 64%, we Włoszech 57%, w Słowenii 77%) w gminach, które reprezentowali, największą uwagę zwraca się na zrównoważony rozwój, na inwestycje infrastrukturalno-techniczne – 55% (Polska 62%, Włochy 50%, Słowenia 54%) i na środowisko naturalne i ekologię – 49% (Polska 53%, Włochy 43%, Słowenia 50%), co obrazuje proporcje wskazanego zrównoważonego rozwoju. W kontekście świadomości długofalowego oddziaływania podjętych działań na środowisko na ostatnim miejscu znalazły się konsekwencje zmian klimatycznych – 20% (Polska 17%, Włochy 23%, Słowenia 22%), a 21% ankietowanych stwierdziło, że dla ich gminy istotne są relacje z inwestorami (w Polsce 30%, we Włoszech 18%, w Słowenii 16%). W Słowenii na uwagę zasługuje znaczenie zrównoważonego rozwoju – 77% i tworzenie warunków dla rozwoju turystyki – 51% (większy nacisk niż w Polsce i we Włoszech), a w Polsce w porównaniu z innymi krajami większą uwagę zwrócono na współpracę z inwestorami – 30% (tabela 4).

Ponad połowa badanych (58%) wskazała, że odczuwa wpływ na proces decyzyjny, co jest uzasadnione, ponieważ niemalże 31% badanych reprezentowało organ wykonawczy, a część z radnych należała do większości rządzącej. Niespełna 11% badanych deklarowało, że nie ma wpływu na podejmowanie w gminie decyzji, często uzasadniając, że jest w opozycyjnej mniejszości, a 31% nie było w stanie ocenić własnego wpływu na proces decyzyjny. Najczęściej odczuwanie wskazanego wpływu było deklarowane przez samorządowców z Włoch (64%), następnie Słowenii (57%), a na końcu z Polski (53%) (tabela 4).

Ankietowani ocenili wpływ na proces decyzyjny (w gminach, które reprezentowali) inwestorów oraz samorządowych organizacji społecznych i aktywnych obywateli. W pierwszym przypadku wpływ inwestorów został oceniony jako duży (26%), średni (39%), mały (18%), 7% stwierdziło, że nie ma wpływu, a aż 10% nie było w stanie ocenić jego siły, co jest uzasadnione, ponieważ inwestorzy częściej kontaktują się z urzędem i organem wykonawczym, a nie radnymi (których to w badaniu była większość). Porównując wyniki z trzech państw, w Słowenii badani (29%) częściej dostrzegali duży wpływ inwestorów na proces decyzyjny niż w Polsce (26%) i we Włoszech (20%) (tabela 5).

Tabela 5. Ocena wpływu inwestorów i strony społecznej na proces decyzyjny (w opinii respondentów)

Analizowana kategoria		Polska [%]	Włochy [%]	Słowenia [%]	Ogółem [%]
Inwestorzy	Mają duży wpływ	26	20	29	26
	Mają średni wpływ	36	45	36	39
	Mają mały wpływ	19	18	19	18
	Nie mają wpływu	7	8	7	7
	Trudno powiedzieć	12	9	10	10
Strona społeczna	Ma duży wpływ	25	21	17	22
	Ma średni wpływ	42	44	40	42
	Ma mały wpływ	20	25	35	26
	Nie ma wpływu	6	3	4	4
	Trudno powiedzieć	7	7	4	6

Źródło: badanie własne.

W drugim przypadku, tj. strony społecznej, odpowiedzi były inne – 22% badanych stwierdziło, że wpływ ten jest duży, średni – 42%, mały – 26%, brak wpływu – 4%, a oceny nie podjęło się 6% ankietowanych. Porównując wyniki z trzech państw, w Polsce badani (25%) częściej dostrzegali duży wpływ strony społecznej na proces decyzyjny niż we Włoszech (21%) i w Słowenii (17%). Zestawiając kategorię „duży wpływ” w przypadku inwestorów i strony społecznej, częściej był on dostrzegany w pierwszym przypadku, „średni” i „mały” w drugim przypadku.

Według badanych dyskusja nad problemami środowiska naturalnego i ekologii w ich gminach najczęściej pojawiała się w związku z konkretną inwestycją (58%) oraz gdy tworzone były lub modyfikowane plany zagospodarowania przestrzennego (56%) – tego rodzaju opinie dominowały w gminach słoweńskich (68% i 65%) i w Polsce (64% i 60%), inaczej natomiast we Włoszech (41% i 46%). Debata samorządowa dotycząca badanej tematyki rzadziej pojawiała się np. w związku z wyborami samorządowymi – ogółem 27%, we Włoszech 30% i Słowenii 29%, znacząco częściej niż w Polsce (21%). Odpowiedź „gdy odczuwalne są zmiany klimatyczne” wybrało 24% ankietowanych (w Polsce 21%, we Włoszech 26%, w Słowenii 11%), tak jak „gdy procesem decyzyjnym zainteresują się ekolodzy” – 24% badanych (w Polsce 21%, we Włoszech 23%, w Słowenii 27%). Oznacza to, że ekolodzy nie mają dużego wpływu na władze lokalne. Kolejne alternatywy z kafeterii odpowiedzi były wskazywane przez respondentów rzadziej. Pierwszą z nich była: „w związku z konsekwencjami sytuacji międzynarodowej – cen i dostępności węgla i gazu” i została wybrana przez 19% ankietowanych (w Polsce – 21%, we Włoszech – 26%, w Słowenii – 11%); drugą i najrzadziej wskazywaną opcją była odpowiedź „kiedy sprawą zainteresują się media, np. lokalne” – ogółem 18% (w Polsce – 21%, we Włoszech 15%, w Słowenii 18%) (tabela 6). Oznacza to, że media również nie odgrywają znaczącej roli i pozostają bez większego wpływu na lokalny proces decyzyjny.

Tabela 6. Ocena nasilenia dyskusji w samorządzie i wpływu inwestorów na podejmowanie decyzji (w opinii respondentów)

Analizowana kategoria		Polska [%]	Włochy [%]	Słowenia [%]	Ogółem [%]
<i>I</i>		2	3	4	5
Momenty nasilonej dyskusji na temat związane z ekologią i środowiskiem naturalnym*	Przed wyborami samorządowymi	21	30	29	27
	W związku z konsekwencjami sytuacji międzynarodowej, np. ataku Rosji na Ukrainę – cen i dostępności gazu, węgla	21	26	11	19

1		2	3	4	5
	W związku z decyzją dotyczącą konkretnej inwestycji	64	41	68	58
	Gdy procesem decyzyjnym zainteresują się media (np. lokalne)	21	15	18	18
	Gdy procesem decyzyjnym zainteresują się ekolodzy/lokalni aktywiści	21	23	27	24
	Gdy tworzone/modyfikowane są plany zagospodarowania przestrzennego	60	46	65	56
	Gdy odczuwalne są konsekwencje zmian klimatycznych	17	36	22	24
	Inne	7	4	4	5
Zaobserwowanie wpływu inwestorów na proces decyzyjny przez samorządowców	Tak	25	22	18	21
	Nie	53	25	62	47
	Trudno powiedzieć	22	53	20	32

* Pytanie z możliwością wielokrotnego wyboru.

Źródło: badanie własne

Według 47% respondentów (w Polsce 53%, we Włoszech 25%, w Słowenii 62%) w gminach, które reprezentowali, nie były podejmowane decyzje pod naciskiem np. inwestorów, z konsekwencjami mogącymi mieć negatywny wpływ na środowisko naturalne. Aż 32% odpowiedziało „trudno powiedzieć” (w Polsce 22%, we Włoszech 53%, w Słowenii 20%), a 21%, że takie sytuacje miały miejsce w ich samorządach (w Polsce 25%, we Włoszech 22%, w Słowenii 18%). Ostatnia grupa respondentów wskazała na następujące rodzaje inwestycji: *działalność deweloperów i budowa bloków na terenach cennych przyrodniczo (A4MYC), lokalizacja kopalni odkrywkowych (A20MXC)* – obydwa przypadki zależne od decyzji władz gminnych. Według ankietowanych inwestorzy znacznie częściej wywierali wpływ na proces decyzyjny w samorządach miejskich niż wiejskich, a im większa gmina (tzn. miejska w stosunku do wiejskiej), tym trudniej samo-

rzędom ocenić, czy taki wpływ zachodził¹⁹. Najczęściej inwestycje realizowane pod naciskiem inwestorów były obserwowane przez polskich samorządowców²⁰.

Zakończenie

W kontekście realizacji celu postawionego w artykule należy stwierdzić, że zdecydowana większość badanych samorządowców, deklarując zainteresowanie przyrodą, *de facto* przyjmuje postawę obojętności wobec spraw środowiska naturalnego i ekologii we wszystkich wyróżnionych przez T. Burgera jej odmianach. Zarówno w Polsce, jak i we Włoszech oraz Słowenii ankietowani koncentrują się w swojej pracy na rzecz samorządu na sprawach bieżących, możliwości otrzymania dofinansowania na inwestycje twarde, infrastrukturze technicznej, kwestie ekologii znajdują się natomiast na dalszym planie.

Według badanych większość działań proekologicznych podejmowanych w gminach to te, będące elementem polityki z poziomu centralnego lub europejskiego, w związku z możliwością otrzymania dotacji albo koniecznością przestrzegania wymogów prawnych. Zainteresowanie ekologią i środowiskiem naturalnym deklarowali niemal wszyscy respondenci, ale tylko niewielki odsetek, wskazując motywację do ubiegania się o funkcję, kierował się badaną problematyką.

Część działań z zakresu ekologii i środowiska naturalnego zarządzana z poziomu centralnego lub EU przy pomocy dofinansowania zdejmuje niejako ciężar takich decyzji z samorządu, a realizacja projektów daje rzeczywiste efekty (np. ograniczenie smogu). Działania pozorne związane były z polityką lokalną – od eksponowania czynności trywialnych, np. karanie turystów za śmiecenie – Włochy (S107MXM), do prowadzenia konsultacji i przeprowadzania referendów, których wyniki niezgodne z oczekiwaniami samorządowców nie były uznawane (A108MBC) (lokalizacja osiedli mieszkaniowych na terenach cennych przyrodniczo w Polsce i Słowenii). Siła wpływu ruchów społecznych w porównaniu do lobbystów w poruszanej tematyce jest mniejsza. Tendencja ta zależy od państwa i rodzaju gminy. Wpływ lobbystów (inwestorów) był znacznie bardziej dostrzegany przez samorządowców z miast w Polsce i Słowenii, zwłaszcza deklarujących przynależność do „opozycji”, w mniejszym stopniu Włoch, w gminach skoncentrowanych na utrzymaniu historycz-

¹⁹ Wniosek na podstawie krzyżowania danych.

²⁰ Wniosek na podstawie analizy odpowiedzi w pytaniu półotwartym.

nego charakteru miejscowości²¹. W stosunku do ekologów pojawiały się postawy wrogie, np. lewicowa, niepożądana ideologia zakłócająca rozwój gminy (S42WYM). W stosunku do inwestorów nie odnotowano takiej sytuacji, choć w kontekście oceny efektów ich działań pojawiały się takie określenia, jak np. betonoza, republika deweloperska (A4MYC).

Poczucie sprawstwa zależy od funkcji – organ wykonawczy i radni koalicyjni deklarują, że mają wpływ na proces decyzyjny w kontekście środowiska naturalnego, radni opozycyjni czują bezsilność. Postawa samorządowców uzależniona jest od wielu czynników: zaawansowania wdrażania proekologicznych rozwiązań w kraju, wielkości i położenia gminy, doświadczeń (zwłaszcza negatywnych), dostrzegania istnienia zagrożeń (tereny zalewowe). W gminach tworzone są programy koncentrujące się na sprawach ekologicznych – jest to warstwa deklaratywna, a w praktyce dopuszczane są inwestycje zagrażające środowisku naturalnemu (lokalizacja kopalni odkrywkowych, osiedli mieszkaniowych na terenach cennych przyrodniczo). We Włoszech kwestie ekologiczne bywają mylone z utrzymaniem porządku i czystości w gminie.

Obojętność wobec spraw środowiska naturalnego i ekologii prezentowana przez większość samorządowców z Polski, Włoch i Słowenii to postawa, która będzie musiała ulec zmianie, po pierwsze: z powodów obiektywnych, tj. proces ten będzie się wiązał z coraz bardziej odczuwalnymi następstwami zmian klimatycznych na poziomie lokalnym, skutkującymi np. ulewnymi deszczami i powodzią, które nawiedziły wszystkie trzy wybrane do badania państwa (już po zakończeniu ankiety). Po drugie, w odpowiedzi na zmiany klimatyczne samorządowcy otrzymają jeszcze więcej zadań do realizacji z poziomu UE i centralnego (tzw. decentralizacja problemów środowiska naturalnego). Po trzecie, wraz ze wzrostem świadomości członków wspólnot lokalnych (ekologicznej, swoich praw jako mieszkańców) coraz częściej będą występowały postawy roszczeniowe. Rosnąć też będzie nacisk na radnych i burmistrzów, w konsekwencji skutkując zwiększeniem responsywności liderów lokalnych lub wymianą elity gminnej. Każdy z prognozowanych aspektów będzie stanowił pole do różnego rodzaju badań, w tym politologicznych.

Bibliografia

- Arnestein S.R., *Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Planning Association”, 1969, vol. 35, no. 4.
Bevir M., *Democratic Governance*, Princeton 2012.

²¹ Wniosek na podstawie krzyżowania danych.

- Bokszczanin I., *Samorząd terytorialny w Republice Włoskiej* [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
- Burger T., *Świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego*, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
- Gendźwiłł A., *Zdecentralizowana adaptacja? Opinie władz lokalnych o zmianach klimatu i lokalnej polityce adaptacji do zmian klimatycznych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2017, nr 2.
- Glinka K., *Przeskalowanie urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Warszawa 2023.
- Klinowski M., Stępień M., *Anti-smog regulations in Poland as a case study of the effectiveness of law*, „ULP Law Review-Revista de Direito da ULP”, 2020, nr 13.
- Kołodziejewicz A., *Instrumenty zaangażowania obywatelskiego. Założenia teoretyczne demokracji partycypacyjnej a praktyka ich stosowania*, Warszawa 2023.
- Kuć-Czajkowska K., *Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce. Przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych*, Lublin 2019.
- LaPiere R.T., *Attitudes vs. Actions*, „Social Forces”, 1934, vol. 13, no. 2.
- Larsen H.O., *Transforming political leadership: Models, trends and reforms* [w:] *Transforming Political Leadership in Local Government*, red. R. Berg, N. Rao, Basingstoke 2005.
- Lisiecka K., Papaj T., Czyż-Gwiazda E., *Public Governance koncepcją zarządzania w administracji publicznej*, Kraków 2011.
- Lutyński J., *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, Warszawa 1990.
- Łucki Z., Misiak W., *Energetyka a społeczeństwo. Aspekty socjologiczne*, Warszawa 2011.
- Pawłowska A., *Governance jako podejście teoretyczne – kilka kwestii spornych*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2016, nr 3.
- Przybylski K.B., Żuk N., *Problematyczność koncepcji działań pozornych Jana Lutyńskiego – na przykładzie badania organizacji studenckich Uniwersytetu Łódzkiego*, „Przegląd Socjologiczny”, 2009, nr 1.
- Radzik-Maruszak K., *Wybory do samorządu terytorialnego w Słowenii – koniec upartyjnienia sceny lokalnej?*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2019, nr 4.
- Sidor M., Kuć-Czajkowska K., Wasil J., *Przywódtwo lokalne w warunkach koabitacji. Przykład gmin z województwa świętokrzyskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2017, nr 4.
- Trzeńska D., Kierzkowska J.S., *Bezpieczeństwo ekologiczne w realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2020.
- Tutaj J., Rutkowska M., *Zielone zarządzanie w samorządzie. Wybrana problematyka*, Warszawa 2023.
- Wasil J., *Przywódtwo lokalne kobiet w Polsce. Studium gmin wiejskich*, Lublin 2023.
- Wicker A.W., *Attitudes versus Actions: The Relationship of Verbal and Overt Behavioral Responses to Attitude Objects*, „Journal of Social Issues”, 1969, vol. 25, no. 4.
- Ziętek A., *Kultura obywatelska. Wybrane podejścia i problemy*, Lublin 2023.

Attitudes of local government officials towards ecological problems. Examples of Poland, Slovenia, and Italy

Abstract

To achieve the aim of the article – to indicate and characterise the attitudes of local leaders in municipalities (Polish, Slovenian and Italian) towards activities of pro-ecological importance – an attempt was made to determine what prompts local government authorities to implement pro-ecological solutions. Do local government authorities undertake real vs. apparent pro-ecological activities? What is the strength of the influence of grassroots social movements and lobbyists on the local decision-making process in the context of environmental impact? How common is the sense of agency among local leaders about pro-ecological activities at the municipal level, and what factors determine this? Research shows that most local government officials are indifferent to environmental and ecological issues.

Keywords: local government, municipality, ecology, attitudes, local governance, sustainable development challenges

Bartosz Wróblewski*

INCYDENT ZBROJNY JAKO ELEMENT WALKI DYPLOMATYCZNEJ NA BLISKIM WSCHODZIE NA PRZYKŁADZIE STARCIA W REJONIE RAFAH 7 STYCZNIA 1949 ROKU

Streszczenie

Pod koniec I wojny izraelsko-arabskiej, 7 stycznia 1949 roku, miał miejsce incydent zbrojny koło Rafah na pograniczu Palestyny i egipskiego Synaju. Izraelskie lotnictwo i obrona przeciwlotnicza zestrzeliły tam pięć brytyjskich samolotów. Zginęło trzech brytyjskich pilotów, a dwóch dostało się do niewoli. Londyn twierdził, że samoloty kontrolowały jedynie wprowadzenie w życie rozejmu między Egiptem a Izraelem. Tel Awiw uznawał loty brytyjskie za wrogi akt. Wielka Brytania nie akceptowała proklamowania Izraela i nie miała zgody ONZ na te loty. W tekście poniższym przedstawione zostaną dwie kwestie. Po pierwsze, ukazany zostanie paradoks, że starcie z 7 stycznia 1949 roku ostatecznie doprowadziło do zmiany polityki Londynu i uznania przez Wielką Brytanię państwa Izrael. Był to więc przykład incydentu zbrojnego, który doprowadził do pozytywnych skutków politycznych. Po drugie, wskazano, że rezultat starcia z 7 stycznia 1949 roku był wyraźnym sygnałem upadku mocarstwowej pozycji Wielkiej Brytanii w regionie Lewantu.

Słowa kluczowe: incydent, Izrael, Brytyjczycy, Arabowie, Palestyna

Wstęp

W styczniu 1949 roku w rejonie Rafah w Strefie Gazy doszło do incydentu zbrojnego między siłami Wielkiej Brytanii a armią nowo powstałego Izraela. Ściślej mówiąc, izraelska obrona przeciwlotnicza zestrzeliła pięć samolotów brytyjskich. Dzisiaj starcie zbrojne z 7 stycznia 1949 roku jest już zupełnie zapomniane poza gronem specjalistów. Jednak w 1949 roku wywołało sensację i przez krótki czas znajdowało się na pierwszych stronach gazet¹.

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: bwrob@o2.pl, ORCID: 0000-0003-4436-8221.

¹ B. Wróblewski, *Jordania*, Warszawa 2011, s. 110.

W poniższym artykule zostaną opisane uwarunkowania międzynarodowe, w jakich doszło do incydentu. Trzeba przypomnieć rolę Wielkiej Brytanii na Bliskim Wschodzie pod koniec lat czterdziestych XX wieku i sytuację, jaka wytworzyła się w Palestynie w wyniku wojny 1948 roku. Jednak przypomnienie faktów to tylko jedna strona zagadnienia. Celem artykułu będzie przede wszystkim zwrócenie uwagi na rolę incydentu zbrojnego jako wydarzenia, które może przełamać pat dyplomatyczny i otworzyć drogę do rozmów.

Starcie zbrojne na ogół jest postrzegane jako element zaostrażający sytuację. W warunkach napięcia między skonfliktowanymi stronami starcie może być początkiem konfliktu zbrojnego. Jednak zdarzają się i odmienne sytuacje. W warunkach przedłużającego się sporu, gdy wśród elit przeciwników istnieje świadomość, że prędzej czy później rozmowy są konieczne, incydent zbrojny może być wstępem do dialogu. Zdarza się tak, szczególnie w przypadku, gdy brak rozmów wynika nie z przyczyn rzeczowych, lecz prestiżowych, albo jest dziedzictwem anachronicznej strategii. Oczywiście aby takie starcie odegrało pozytywną rolę, obie strony muszą zachowywać się w sposób racjonalny, a korzyści z deeskalacji muszą przeważać nad nadziejami związanymi z kontynuowaniem sporu. W takiej sytuacji incydent zbrojny może być wstrząsem, który wyrwie strony, czy jedną ze stron, ze stanu inercji i skłoni do intensyfikacji rozmów.

Zapomniany incydent nad Rafah ze stycznia 1949 roku wydaje się właśnie przykładem takiego wydarzenia. W ówczesnej rzeczywistości Izraelowi zależało na uzyskaniu uznania niepodległości przez Londyn. Z kolei Wielka Brytania nie chciała uznać państwa Izrael, aby utrzymać tradycyjnie dobre relacje z elitami arabskimi. Jednak ta polityka, dobra w początku 1948 roku, wobec zdecydowanych izraelskich sukcesów wojskowych, stała się obciążeniem dla Londynu. Incydent nad Rafah dramatycznie zaostrzył sytuację, ale też zmienił relacje stron. Na Bliskim Wschodzie wśród ciągłych konfliktów zdarza się, że starcie zbrojne nie stanowi elementu eskalacji, lecz może być wstępem do porozumienia, choćby chwilowego. Pod tym względem wydarzenia z 1949 roku są dobrym przykładem ogólnej prawidłowości. Poza tym warto też zwrócić uwagę na miejsce incydentu. Zdarzył się on pod Rafah w Strefie Gazy. Niestety rejon ten od dziesiątków lat stanowi miejsce starć i potencjalnej eskalacji konfliktów. Przy okazji głównego tematu będzie można przypomnieć, jak doszło do powstania tworu terytorialnego nazwanego Strefą Gazy, oraz przypomnieć, że już siedemdziesiąt lat temu miejsce to generowało konflikty.

W poniższym artykule wykorzystano anglojęzyczne i polskojęzyczne opracowania dotyczące historii konfliktu w Palestynie. W przypadku cytowania dokumentów posłużono się anglojęzycznymi dokumentami wytworzonymi przez administrację brytyjską, a ściślej War Office (WO) Foreign Office (FO), przechowywanymi w zespołach National Archives w Londynie. Tekst w dużej części relacjonuje wydarzenia. W badaniu kwestii wykorzystano metodę analizy systemowej.

Konflikt w Palestynie

Po II wojnie światowej Wielka Brytania była ciągle jeszcze postrzegana jako jedno z trzech mocarstw o potęgze globalnej. W skali świata łatwo było dostrzec regres znaczenia imperium. Jednak dominacja Brytyjczyków na Bliskim Wschodzie wydawała się zasadniczo stabilna. Mimo tego konflikt w Palestynie stał się wkrótce jedną z głównych przyczyn regresu mocarstwowej pozycji Londynu w świecie arabskim. Wpływy brytyjskie na Bliskim Wschodzie opierały się na współpracy z tradycyjnymi elitami. Londyn zasadniczo unikał tworzenia w tym regionie kolonii, w których sprawowałby władzę bezpośrednią. Preferowano typ władzy pośredniej. Ideałem było istnienie arabskiej monarchii o statusie protektoratu lub nawet formalnie niepodległej, w której Wielka Brytania, za zgodą władz miejscowych, utrzymywałaby bazy wojskowe oraz miała przywileje dla swego kapitału. Ambasador brytyjski pełnił w takich państwach nadzwyczaj ważną rolę i często decydował o ich polityce zagranicznej. Jednocześnie Brytyjczycy akceptowali zmiany statusu prawnego swych arabskich protektoratów, o ile ich faktyczna władza nie była naruszana. Wystarczy przypomnieć, że Wielka Brytania formalnie w 1922 roku zgodziła się na niepodległość Egiptu, a w 1936 roku proklamowano niepodległość Iraku. W 1946 roku w podobny sposób podniesiono status Transjordanii. Za każdym razem Londyn zachowywał dominację *de facto*².

Mimo licznych konfliktów lokalnych Brytyjczykom udało się utrzymać swoją dominację w regionie od klęski państwa osmańskiego w 1918 roku aż do końca lat czterdziestych XX wieku. Ich system relacji z elitami arabskimi funkcjonował zadowalająco, choć nie bez zgrzytów, np. spór z Egiptem o status Kanału Sueskiego. Mimo to Londyn utrzymywał swą

² J. Zdanowski, *Historia Bliskiego Wschodu w XX wieku*, Wrocław 2010, s.76, 120 i 127; B. Wróblewski, *Sojusz Wielkiej Brytanii z Haszymidzkim Królestwem Jordanii (1946–1958). Dylematy mocarstwa w relacjach z zależnym partnerem*, Rzeszów 2013, s.103–104.

pośrednią dominację, a w 1946 roku zmusił Francuzów do opuszczenia Syrii i przyczynił się do utworzenia tam niepodległej republiki³.

Jedynym regionem, gdzie sytuacja Brytyjczyków gwałtownie się pogorszyła, była Palestyna. Tam Londyn musiał sprawować władzę bezpośrednią. Wielka Brytania w tzw. *Deklaracji Balfoura* z 1917 roku poparła ideę stworzenia siedziby narodowej Żydów w Palestynie. Po opanowaniu tego kraju otrzymała tam mandat, uznając organizacje syjonistyczne za partnera w rządzeniu Palestyną (Arabowie nie otrzymali podobnego statusu). Londyn przez kilkanaście lat protegował masową emigrację Żydów. W latach 1936–1939 doszło do powstania arabskiego w Palestynie. Brytyjczycy w 1939 roku wydali tzw. *Białą Księgę*, dokument, w którym zobowiązali się radykalnie ograniczyć żydowską emigrację do Ziemi Obiecanej. Londyn rzeczywiście zredukował tę emigrację, i to w czasie II wojny światowej. Jednak po zakończeniu wojny zemściły się na Brytyjczykach wszystkie niekonsekwencje ich polityki. Przeciw nim wystąpili zarówno Arabowie, jak i Żydzi⁴.

Politycy brytyjscy od początku rozumieli, że popieranie dążeń syjonistów w Palestynie i jednoczesne tworzenie strefy wpływów w świecie arabskim w oparciu o lokalne elity może sprowadzić na imperium kłopoty. Mimo to próbowali łączyć te sprzeczności. Jednak od 1939 roku Londyn postawił na współpracę z tradycyjnymi elitami arabskimi. Relacje Brytyjczyków z ruchem syjonistycznym zdecydowanie się popsuły. W czasie wojny można było przedstawić to jako pragmatyczną politykę utrzymania dobrych relacji z Arabami. Jednak po klęsce Niemiec Londyn podtrzymał częściową blokadę emigracji żydowskiej i promował utworzenie dwunarodowego rządu arabsko-żydowskiego dla Palestyny. Ten projekt odrzucały obie strony. Radykałowie syjonistyczni rozpoczęli kampanię terrorystyczną przeciw Brytyjczykom. Co jednak gorsze, postulaty syjonistów poparły oba supermocarstwa – ZSRR i USA. I o ile ataki Moskwy Londyn mógł ignorować, to żądań USA raczej nie. Stabilność gospodarcza Wielkiej Brytanii opierała się po 1945 roku na współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, tymczasem prezydent Harry Truman wprost postulował zniesienie ograniczeń w emigracji Żydów do Palestyny. Ostatecznie 2 kwietnia 1947 roku rząd brytyjski ogłosił zamiar rezygnacji z władzy nad Ziemią Świętą. Sprawę przekazano Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). W wyniku jej uchwały wysłano

³ H.A. Jamsheer, *Współczesna historia Iraku*, Warszawa 2007, s. 53–56.

⁴ A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *Izrael*, Warszawa 2001, s. 14–15; M.A. Nowar, *The Development of Trans-Jordan 1929–1939. A History of The Hashemite Kingdom of Jordan*, New York 2006, s. 189–191, 193, 204; J.C. Hurewitz, *Diplomacy in the Near and Middle East*, Princeton 1956, vol. II, s. 219–226.

na miejsce komisję, która opracowała plan podziału kraju. Komisję tę Arabowie całkowicie zbojkotowali. Nic więc dziwnego, że projekt był zdecydowanie korzystny dla Żydów⁵.

Zgromadzenie Ogólne ONZ 29 listopada 1947 roku uchwaliło projekt podziału Palestyny. Wielka Brytania wstrzymała się od głosu i zapowiedziała wycofanie swych sił oraz to, że nie będzie współpracować przy realizacji planu podziałowego. Po pewnych zmianach terminów ostatecznie ustalono, że Brytyjczycy opuszczą swój dawny mandat do północy z 14 na 15 maja 1948 roku⁶. Jak było do przewidzenia, te decyzje doprowadziły do krwawej wojny.

Skutki wojny 1948 roku

Przebieg wojny w Palestynie był zbyt skomplikowany, by opisywać ją w ramach poniższego artykułu. Tu należy zwrócić uwagę na kilka ogólnych faktów. Przede wszystkim trzeba przypomnieć, że 15 marca (formalnie 14 marca) niepodległość ogłosiła strona żydowska, natomiast organizacje arabskie nie proklamowały niepodległości. Nie ogłoszono jej celowo, wezwano natomiast państwa arabskie na pomoc. Sprawa Palestyny miała być testem jedności arabskiej. 15 maja 1948 roku rzeczywiście do Palestyny wkroczyły armie kilku państw arabskich. Najważniejsza była interwencja sił Egiptu i Transjordanii. Trzeba też podkreślić, że test jedności arabskiej nie został zaliczony. Egipcjanie i Transjordanczycy od początku nie współpracowali ze sobą, a czasem wręcz działali na swoją szkodę. Ogólnie ku zaskoczeniu wielu obserwatorów siły izraelskie w ciągu kilku miesięcy walk (przerywanych rozejmami) odniosły wyraźne zwycięstwo nad armiami arabskimi. Szczególnie podkreślić trzeba klęskę, jakie poniósł duży liczebnie kontyngent egipski na południu kraju⁷.

Dla naszego tematu ważny jest ogólny obraz walk w południowej Palestynie. W maju 1948 roku Egipcjanie, mający podobno 15 tys. żołnierzy, zajęli większość południowej Palestyny. Kontrolowali Ber Szewę, a nawet Hebron, przejęli północny Negew oprócz kilku oblężonych kolonii żydowskich, a ich oddziały zbliżyły się do Jaffy. W czerwcu

⁵ R. Overdale, *The Origins of the Arab-Israeli Wars*, London–New York 1994, s. 109; *idem*, *The Palestine Policy of the British Labour 1947: The Decision to Withdraw*, „International Affairs”, January 1980, vol. 56.

⁶ A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *op.cit.*, s. 53–54; A. Patek, *Wielka Brytania wobec Izraela, maj 1948 – styczeń 1949*, Kraków 2002, s. 36.

⁷ C. Herzog, *The Arab-Israeli Wars and Peace in the Middle East from the War of Independence through Lebanon*, New York 1984, s. 50–64.

Izraelczycy zatrzymali ofensywę egipską. Jednak przez kilka miesięcy Egipcjanie kontrolowali duże obszary w Palestynie. Nie byli wtedy zbyt aktywni. Najcięższe walki toczyły oddziały transjordańskie w rejonie Jerozolimy⁸.

Gdy Izraelczycy umocnili się na północy, przeprowadzili w dniach 15–21 października 1948 roku ofensywę przeciw Egipcjanom. Siły egipskie poniosły klęskę. Izraelczycy zajęli północny Negew, w tym Ber Szewę. Część armii egipskiej okrążono we wsi Falludża. Inne zgrupowanie egipskie i dziesiątki tysięcy uchodźców palestyńskich Izraelczycy zepchnęli nad Morze Śródziemne. Właśnie w tym momencie zaczęła tworzyć się Strefa Gazy jako specyficzna enklawa arabska na południu Palestyny. Po dłuższej przerwie Izraelczycy zaatakowali Egipcjan jeszcze raz 22 grudnia 1948 roku. Ta ofensywa trwała od 22 grudnia 1948 roku *de facto* do 1 stycznia 1949 roku (formalnie walki zakończono 8 stycznia). Siły egipskie doznały kompletnej klęski. Izraelczycy część armii egipskiej okrążyli w Strefie Gazy, której tereny właśnie w tych dniach zostały ograniczone do tych skromnych rozmiarów, jakie ma do dziś. Siły izraelskie jednak nie likwidowały „worka” w Strefie Gazy, tylko wdarły się na Synaj i zajęły Al Arisz. Właśnie zajęcie części egipskiego Synaju wywołało reakcję międzynarodową. Egipt prosił o rozejm. Wielka Brytania groziła interwencją przeciw Izraelowi, a również USA apelował o uwzględnienie prośby Egiptu. 8 stycznia 1949 roku zawarto rozejm, który oznaczał koniec I wojny izraelsko-arabskiej⁹.

Dotychczasowe walki nie naruszały bezpośrednio brytyjskiej strefy wpływów. Jednak sukcesy Izraelczyków na południu wyraźnie zaskoczyły Londyn co do swej skali. Chodzi zwłaszcza o ofensywę rozpoczętą 22 grudnia 1948 roku. Wielka Brytania opierała swoje wpływy w regionie na posiadaniu potężnej bazy wojskowej nad Kanałem Sueskim oraz na fakcie ścisłej współpracy z władcą Transjordanii Abd Allahem I. Sukcesy izraelskie zaniepokoiły Transjordanie. W Ammanie bano się, że Izraelczycy zajmą port w Akaba, gdzie Transjordania nie miała żadnych wojsk, wszystkie walczyły na północy. Jednocześnie i w Egipcie żądano akcji. Izraelczycy zbliżyli się do Kanału Sueskiego. W tej sytuacji Brytyjczycy na prośbę Ammanu wysłali 2 stycznia 1949 roku batalion komandosów do portu w Akaba. Miało to odstraszyć Izraelczyków od myśli, by wkraczać na teren Transjordanii. Ci rzeczywiście nie przekroczyli granicy na południu¹⁰.

⁸ *Ibidem*, s. 60–64.

⁹ J.B. Glubb, *A Soldier With the Arabs*, London 1957, s. 143–144; M.C. Wilson, *King Abdullah, Britain and the making of Jordan*, Cambridge 1999, s. 185.

¹⁰ Kirkbride (Amman) to Foreign Office, January 2, 1949; Foreign Office to Kirkbride (Amman), January 3, 1949, NA.FO 371/75293.

Incydent

Należy przypomnieć, że już 6 stycznia 1949 roku Egipt i Izrael informowały ONZ, iż następnego dnia zostaną przerwane walki ich oddziałów. Brytyjczycy rozpoczęli patrole lotnicze na pograniczu Palestyny i Synaju już 30 grudnia 1948 roku. Miały one kontrolować, czy Izraelczycy wycofują się z Synaju. Brytyjskie loty patrolowe nie były więc dla Izraela nowością, gdy rano 7 stycznia 1949 roku cztery brytyjskie myśliwce leciały nisko na pograniczu Synaju i Strefy Gazy właśnie w rejonie Rafah. Niespodziewanie dla Brytyjczyków zostały one zaatakowane przez izraelskie myśliwce i artylerię przeciwlotniczą. Wszystkie cztery myśliwce brytyjskie zostały zestrzelone, dwóch pilotów zginęło, a dwóch wzięto do niewoli. Po południu nadleciała kolejna grupa samolotów brytyjskich. Ona też została przez Izraelczyków zaatakowana. Zestrzelono tym razem jeden samolot brytyjski, jego pilot zginął. Ten incydent zbrojny wywołał kilkudniową burzę medialną. Rozpisywała się o nim prasa, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i USA. Przez pewien czas pisano nawet o możliwości wojny. Na wyspach więksi zapaleńcy wzywali do interwencji przeciw Izraelowi. Z kolei Izraelczycy podkreślali, że mieli pełne prawo tak odpowiedzieć na wrogą akcję Brytyjczyków¹¹.

Tyle trzeba napisać o samym incydencie zbrojnym. Warto teraz przypomnieć jego kontekst ogólny. Wydarzenia z 7 stycznia 1949 roku były elementem gwałtownej zmiany pozycji Wielkiej Brytanii w rejonie Lewantu. Zmiany spowodował sukces Izraela w starciu z Arabami. W 1948 roku powstanie Izraela było klęską strategii brytyjskiej. Jeszcze raz trzeba przypomnieć, że Londyn chciał podtrzymywać swą hegemonistyczną pozycję w świecie arabskim. Realizował ten cel poprzez współpracę z elitami arabskimi. Jednak tradycyjne elity arabskie nie mogły się zgodzić na powstanie Izraela. Wielka Brytania znalazła się w trudnym dyplomatycznie położeniu. W Londynie doskonale rozumiano siłę nacisku ruchu syjonistycznego. Mimo to w maju 1948 roku Brytyjczycy postanowili podtrzymywać dotychczasową politykę. Nie uznali powstania Izraela wbrew radom USA. Londyn był powszechnie postrzegany jako sojusznik krajów arabskich. Między Wielką Brytanią a Izraelem panował stan lokalnej „zimnej wojny”¹².

W istocie jednak Brytyjczycy zdawali sobie sprawę, że nie da się uniknąć utworzenia jakiejś formy państwowości Izraela. Już w momencie rezygnacji z mandatu w 1947 roku chodziło im raczej o zrzucenie z siebie odpowiedzialności niż o realne wstrzymanie zmian. Jednocze-

¹¹ A. Patek, *op.cit.*, s. 177 i 186–187.

¹² *Ibidem*, s. 45 i 59.

śnie w Londynie liczone na zupełnie inne rozwiązanie konfliktu. Przyjmowano, że powstałe państwo żydowskie będzie mniejsze niż przewidywał projekt Komisji ONZ. Wyobrażenie, jak wyglądały koncepcje strony brytyjskiej na ten temat, daje np. plan podziału Palestyny przedstawiony już w 1946 roku dowództwu armii przez Johna Bagota Glubba, oficera brytyjskiego i jednocześnie szefa sztabu armii Transjordanii. Glubb projektował, że państwo żydowskie ma objąć większość Równiny Nadmorskiej, na północ od Jaffy oraz większość Galilei, ale bez jej północnych rejonów. Państwo żydowskie otrzymywało mniej niż 20% Palestyny, choć były to tereny urodzajne. Całą resztę zamierzano połączyć z Transjordanią, tworząc jedno królestwo arabskie z dostępem do Morza Śródziemnego i zatoki Akaba¹³.

Ten projekt nie był chwilowym wymysłem J.B. Glubba. Podobne pomysły pojawiły się też w opracowaniach brytyjskich w 1948 roku już w czasie trwania walk. Co więcej, podobny, nieco tylko korzystniejszy dla Izraela projekt przedstawił wysłannik ONZ do Palestyny Folke Bernadote, jako propozycję zakończenia konfliktu. Jedno było pewne, Londyn w ogóle nie przewidywał zajęcia przez Izrael obszaru Negew (około 50% Palestyny)¹⁴. Brytyjczycy w czasie walk nie uznawali niepodległości Izraela, czym spodziewali się podtrzymać swe wpływy wśród władz arabskich. Na dłuższą metę liczyli na wynegocjowanie układu, który musiał uwzględnić istnienie tego państwa, ale zminimalizowałby jego obszar i ustanowił jako głównego spadkobiercę mandatu całkowicie od nich zależne królestwo Abd Allaha I¹⁵.

Ta koncepcja brytyjska poniosła klęskę. Przyczyniła się do niej nie-realistyczna postawa arabskich rządów. Londyn w czerwcu 1948 roku starał się doprowadzić do rozejmu. Aby wymusić takie rozwiązanie, nałożył również embargo na broń dla strony arabskiej. W momencie zawierania pierwszego rozejmu 11 czerwca 1948 roku (trwał do 9 lipca 1948 roku) pozycja Arabów była względnie dobra. Realizacja planów Londynu mogła być realna. Jednak Arabowie odrzucili przedłużenie rozejmu. Egipt i Syria nade wszystko nie chciały, by probrytyjska Transjordanii odniosła sukces. Jak wspomniano w końcu 1948 roku, strona arabska poniosła klęskę. Wielka Brytania została w styczniu 1949 roku zmuszona do bezpośredniego angażowania swych sił i podtrzymywania Egiptu i Transjordanii. Stało się jasne, że dotychczasowa linia polityczna imperium zaczyna szkodzić jego pozycji w świecie. Tym niemniej sam

¹³ Top Secret. Not on Partition as a solution of the Palestine problem, J.B. Glubb to Field Marshall Lord Montgomery, July 13, 1946, NA.WO 216/207.

¹⁴ B. Wróblewski, *Sojusz...*, s. 190–191; A. Chojnowski, J. Tomaszewski, *op.cit.*, s. 100.

¹⁵ A. Patek, *op.cit.*, s. 83–84.

incydent z 7 stycznia 1949 roku częściowo wynikał z dążenia Brytyjczyków, by zademonstrować swoje znaczenie w regionie. Rząd w Londynie starał się podtrzymać imperialny prestiż państwa. Jednak osiągał skutki odwrotne od zamierzonych¹⁶.

Incydent a dyplomacja

Rząd Clementa Attlee kierowany w sprawach zagranicznych przez Ernesta Bevina uparcie podtrzymywał politykę nieuznawania ani *de iure*, ani *de facto* nowo powstałego państwa Izrael. Istniał jednak kanał kontaktu w postaci brytyjskiego konsulatu w Hajfie oraz rezydentury ruchu syjonistycznego w Londynie. Brytyjczycy nie wykluczali przyszłego uznania nowego państwa, ale po zakończeniu konfliktu. Zasadniczo trwali na pozycjach braku akceptacji dyplomatycznego Izraela. Niewątpliwie pragnęli zachować pozycję hegemonu w rozgrywce w Lewancie. W dniach klęski Egiptu przypomnieli na przykład, że ich układy z Kairem z 1936 roku przewidują pomoc zbrojną, gdyby partner był zagrożony. Zwycięstwo Izraela z przełomu 1948/1949 roku ukazało anachroniczność tej polityki¹⁷.

E. Bevin uważał, że tylko taka linia postępowania pozwoli rządowi imperium utrzymać wpływy w świecie arabskim. Jednak Arabowie ponieśli klęskę. Subtelności linii brytyjskiej nie mogły ich zadowolić. W stolicach arabskich widziano jedno: Londyn nie udzielił im realnej pomocy. Jednocześnie ta strategia psuła relacje z USA i wreszcie czyniła wrogiem Wielkiej Brytanii, jak się okazało, najsilniejsze państwo regionu.

Tymczasem Izrael wciąż jeszcze dążył do poprawy relacji z Londynem, ale na swoich warunkach. Wielka Brytania dalej stanowiła potęgę regionalną. Jednak ignorowanie Izraela było fatalną strategią. 29 grudnia 1948 roku Izrael zyskał już uznanie 21 państw, w tym przede wszystkim ZSRR i USA. Po wyborach 25 stycznia 1949 roku uznało go 20 kolejnych państw. Tym samym to Londyn *de facto* izolował się na arenie międzynarodowej, a sympatię Arabów i tak gwałtownie tracił. Stara linia E. Bevina dramatycznie się zdezaktualizowała¹⁸.

7 stycznia 1949 roku Izrael zestrzelił samoloty brytyjskie. Przez kilka dni Londyn przeprowadzał kroki niemal wojenne, np. koncentrował flotę na Malcie. Jednak w istocie wyszła na jaw jego słabość. Izrael nie

¹⁶ J.B. Glubb, *op.cit.*, s. 143–144.

¹⁷ A. Patek, *op.cit.*, s. 185–186.

¹⁸ *Ibidem*, s. 185–186.

ustępował w konflikcie. Podkreślił, że Brytyjczycy latali nad polem bitwy bezprawnie (i rzeczywiście ONZ ich nie upoważniło do takich działań). Co najważniejsze, USA w tym sporze poparły wyraźnie Izrael. Prezydent Truman 10 stycznia 1949 roku jednoznacznie stwierdził, że Waszyngton nie będzie tolerował wojny. *De facto* było to ostrzeżenie wobec Londynu. Brytyjczycy szybko zresztą zasugerowali, że nie będą dążyć do konfrontacji¹⁹. W debacie wewnętrznej w Wielkiej Brytanii E. Bevin też był raczej krytykowany. Wskazywano na zupełną nieskuteczność jego polityki. W „The Times” lord Amery zwracał na przykład uwagę, że odmowa uznania Izraela odbiera Londynowi możliwość wywierania na to państwo nacisku dyplomatycznego. Pozostaje tylko zagrożenie wojną. Tej ostatniej większość opinii publicznej w istocie nie chciała²⁰.

Z perspektywy czasu polityk izraelski Abba Eban napisał, że incydent z 7 stycznia 1949 roku był ściśle związany z uznaniem przez Wielką Brytanię państwa Izrael *de facto*²¹. Brytyjczycy uznali istnienie państwa Izrael 29 stycznia 1949 roku i był to niewątpliwie wynik wstrząsu psychologicznego z 7 stycznia i dni następnych²². Wydarzenia te, dziś prawie zapomniane, były jednym z kroków milowych w drodze do utraty przez Londyn statusu mocarstwa. Do dziś nie wyjaśniono, czy było to przypadkowe starcie, czy zaplanowana izraelska zasadzka. W każdym razie starcie to ukazało fakt, że Izrael popierany przez USA może pozwolić sobie na atak na siły dotychczasowego hegemonu regionu. Londyn zaś uznał konieczność zmiany polityki.

Zakończenie

W świetle wskazanych powyżej faktów można chyba się zgodzić, że istnieją sytuacje patowe, w których incydent zbrojny odgrywa rolę pozytywną i doprowadza do przełamania inercji. Starcie nad Rafah z 7 stycznia 1949 roku odegrało taką właśnie rolę. Wielka Brytania prowadziła wobec nowo powstałego Izraela politykę, być może sensowną z jej punktu widzenia jeszcze w połowie 1948 roku, jednak w styczniu 1949 już anachroniczną, co rozumiało nawet wielu polityków rządu Partii Pracy. Nagły kryzys pozwolił przełamać impas dyplomatyczny. Oczywi-

¹⁹ *Ibidem*, s. 198.

²⁰ *Ibidem*, s. 194.

²¹ A. Eban, *An Autobiography*, London 1978, s. 137; R. Overdale, *The Origins...*, s. 138.

²² Minutes of meeting of Brussels Treaty Consultative Council meeting of 28th January: recognition of Israel, NA.FO 371/75369/E2025. S.126; A. Patek, *op.cit.*, s. 237.

ście tak niebezpieczna gra jest możliwa tylko przy bardzo precyzyjnym planowaniu ryzyka. Izrael miał w tej grze ubezpieczenie w postaci poparcia władz USA, a E. Bevin był coraz słabszy politycznie nawet w Londynie. Był to klasyczny przypadek wykorzystania dramatycznego incydentu w rozgrywce dyplomatycznej.

Jeszcze raz też wypada zwrócić uwagę na historyczny wymiar incydentu z 7 stycznia 1949 roku. Gdy mówi się o upadku potęgi brytyjskiej, to często zupełnie zapomina się o tym dramatycznym fakcie. A przecież był to naprawdę ważny krok Wielkiej Brytanii w drodze do upadku. Nowe państwo zestrzeliło brytyjskie samoloty blisko głównej bazy imperium nad Kanałem Sueskim. Fakt, jeszcze kilkanaście lat wcześniej niewyobrażalny, teraz miał miejsce, i Londyn po kilku dniach dramatycznych gestów pogodził się z rzeczywistością. Już wtedy wola USA staje się decydująca, a mocarstwowe stanowisko Wielkiej Brytanii wątpliwe. Jednak w pełni unaoczni te fakty dopiero konflikt sueski w 1956 roku.

Bibliografia

- Chojnowski A., Tomaszewski J., *Izrael*, Warszawa 2001.
- Eban A., *An Autobiography*, London 1978.
- Foreign Office to Kirkbride (Amman), January 3, 1949, NA.FO 371/75293.
- Glubb J.B., *A Soldier With the Arabs*, London 1957.
- Herzog C., *The Arab-Israeli Wars and Peace in the Middle East from the War of Independence through Lebanon*, New York 1984.
- Hurewitz J. C., *Diplomacy in the Near and Middle East*, Princeton 1956, vol. II.
- Jamsheer H.A., *Współczesna historia Iraku*, Warszawa 2007.
- Kirkbride (Amman) to Foreign Office, January 2, 1949.
- Minutes of meeting of Brussels Treaty Consultative Council meeting of 28th January: recognition of Israel, NA.FO 371/75369/E2025. S. 126.
- Nowar M.A., *The Development of Trans-Jordan 1929–1939. A History of The Hashemite Kingdom of Jordan*, New York 2006.
- Overdale R., *The Origins of the Arab-Israeli Wars*, London–New York 1994.
- Overdale R., *The Palestine Policy of the British Labour 1947: The Decision to Withdraw*, „International Affairs”, January 1980, vol. 56.
- Patek A., *Wielka Brytania wobec Izraela, maj 1948 – styczeń 1949*, Kraków 2002.
- Top Secret. Not on Partition as a solution of the Palestine problem, J.B. Glubb to Field Marshall Lord Montgomery, July 13, 1946, NA.WO 216/207.
- Wilson M.C., *King Abdullah, Britain and the making of Jordan*, Cambridge 1999.
- Wróblewski B., *Jordania*, Warszawa 2011.
- Wróblewski B., *Sojusz Wielkiej Brytanii z Haszymidzkim Królestwem Jordanii (1946–1958). Dylematy mocarstwa w relacjach z zależnym partnerem*, Rzeszów 2013.
- Zdanowski J., *Historia Bliskiego Wschodu w XX wieku*, Wrocław 2010.

Military incident as an element of political struggle in Middle East, illustrated by the example of the clash in Rafah region, 7 January 1949

Abstract

By the end of first Israel-Arab war, on 7 January 1949 there occurred a military incident near Rafah, at the border between Palestine and Egyptian Sinai. The Israeli air force and anti-aircraft defence shot down five British aircraft. Three British pilots died and two ended up in captivity. London claimed, that the aircraft were only supervising the implementation of the truce between Egypt and Israel. Tel Aviv recognised the flights as an act of hostility. Great Britain did not recognise the proclamation of Israel and did not receive the UN permission for these flights. The following text discusses two issues. Firstly, it presents the paradox that the clash of 7 January 1949 eventually led to the change of London's policy and recognising the state of Israel by Great Britain. Thus, it was an example of a military incident that led to positive political outcomes. Secondly, it is pointed out that the clash of 7 January 1949 was a clear signal of the decline of imperial position of Great Britain in the area of Levant.

Keywords: incident, Israel, British, Arab, Palestine

Tadeusz Zieliński*

TRANSFORMING ATTITUDE TOWARDS SECURITY AND DEFENSE: THE EUROPEAN UNION'S STRATEGIC RESPONSE TO THE 2022 RUSSIAN INVASION OF UKRAINE

Abstract

The 2022 Russian invasion of Ukraine has led to a significant reassessment of the European Union's security and defense policies, shifting from a historical reliance on soft power to autonomous defense strategy. This article aims to analyze the EU's adjustments in response to the conflict, focusing on the evolution of its security and defense policies and their implications for future EU-Ukraine relations. Employing qualitative analysis of policy documents, official statements, and scholarly articles, the study examines the EU's sanctions, military support, and strategic reorientation. The findings reveal that the EU has implemented comprehensive economic sanctions against Russia, provided unprecedented military and humanitarian aid to Ukraine, and reoriented its defense policies towards deterrence and territorial defense. The study also identifies significant internal disparities among EU member states regarding strategic priorities. Enhanced coordination with NATO, increased defense spending, and investments in advanced military technologies are key aspects of the EU's strategic shift. The potential long-term changes in EU security policy point towards greater strategic autonomy and an enhanced global security role. The future of EU-Ukraine relations will be shaped by these strategic shifts, with scenarios ranging from deepened integration and reconstruction support to continued humanitarian and diplomatic efforts under various conflict outcomes.

Keywords: European Union, security policy, NATO, Russia-Ukraine war, sanctions, military support

Introduction

The 2022 Russian invasion of Ukraine has prompted a significant reassessment of the European Union's (EU) security and defense policies. Historically, the EU has prioritized soft power, leveraging econom-

*Akademia Sztuki Wojskowej, e-mail: t-zielinski@akademia.mil.pl, ORCID: 0000-0003-0605-7684.

ic and diplomatic tools for crisis management and humanitarian aid. However, the unprecedented scale and nature of Russian aggression against Ukraine necessitated a shift towards a more robust and autonomous defense strategy. This article aims to analyze the EU's strategic and operational adjustments in response to the conflict, focusing on how its security and defense policies have evolved and the implications for future EU-Ukraine relations.

The immediate EU responses to the invasion included the implementation of comprehensive sanctions against Russia and the provision of extensive military and humanitarian support to Ukraine. These actions marked a departure from the EU's traditional reliance on non-military measures and underscored a commitment to deterrence and territorial defense. The EU's sanctions targeted key sectors of the Russian economy, aiming to cripple its ability to sustain military operations. In parallel, unprecedented levels of military aid, coordinated through mechanisms like the European Peace Facility (EPF), were provided to support Ukraine's defense capabilities.

Moreover, the conflict catalyzed early adjustments in EU defense policies, emphasizing enhanced coordination with NATO and a strategic reorientation towards deterrence. The EU's increased defense spending, investment in cutting-edge military technologies, and the development of rapid reaction forces reflect a strategic shift aimed at bolstering its defense posture. This reorientation also involved significant efforts to improve military mobility and logistical support across Europe, ensuring rapid deployment capabilities in response to emerging threats.

In addressing the challenges and criticisms faced by the EU, this paper explores the internal disparities among member states regarding defense spending and strategic priorities. It also examines the complex task of balancing the EU's enhanced defense role with NATO's primacy in European security. The paper further considers the EU's defense industrial base and the necessity of developing a more integrated and competitive defense market.

Ultimately, this article evaluates the potential long-term changes in EU security policy, including the pursuit of strategic autonomy and the enhancement of its global security role. By analyzing these dimensions, the study provides insights into how the EU's evolving defense strategies are likely to shape its future relations with Ukraine and its overall approach to regional and global security.

Immediate Responses of the EU to the Russian Invasion of Ukraine (2022)

In response to Russia's full-scale invasion of Ukraine in February 2022, the EU implemented an extensive package of economic sanctions aimed at crippling Russia's ability to sustain its military aggression and exerting significant economic pressure. These sanctions represent one of the most comprehensive and coordinated efforts ever undertaken by the EU against a single country.

The sanctions imposed by the EU encompass a wide array of measures targeting various sectors of the Russian economy. These include restrictions on financial transactions, trade embargoes, asset freezes, and travel bans on individuals and entities linked to the Russian government and military operations. The EU has implemented a SWIFT ban on several major Russian banks, effectively cutting them off from the international financial system. Additionally, the EU has banned transactions with the Russian Central Bank and prohibited the supply of euro-denominated banknotes to Russia¹.

The EU has also imposed extensive import and export restrictions targeting key sectors of the Russian economy, including crude oil, coal, steel, iron, and various industrial goods. The aim is to hinder Russia's industrial and military capabilities by denying access to critical technologies and materials. A phased ban on seaborne crude oil and refined petroleum products took full effect by early 2023². A price cap on Russian oil has also been established to limit Russia's earnings from oil exports³.

The EU has targeted numerous individuals and entities with asset freezes and travel bans, including Russian officials, oligarchs, and businesses involved in or supporting the invasion of Ukraine. The sanctions extend to entities responsible for atrocities committed during the conflict, such as the Wagner Group and various military and paramilitary organizations.

The implementation of these sanctions has been carried out in coordination with other Western allies, including the United States, Canada,

¹ A. Caprile, A. Delivorias, *EU sanctions on Russia: Update, economic impact and outlook*, Strasbourg 2023.

² J.F. Adolfsen [et al.], *The impact of the war in Ukraine on euro area energy markets*, "Economic Bulletin Boxes", 2022, v. 4.

³ K. Meissner, *Caught up by Geopolitics: Sanctions and the EU's Response to Russia's War Against Ukraine*, "The Economists' Voice", 1.12.2023, v. 20, No. 2, pp. 275-283.

and the United Kingdom, to maximize their effectiveness. The combined efforts have significantly restricted Russia's economic activities and access to global markets. The sanctions have had a substantial impact on the Russian economy, leading to a contraction in GDP, a decrease in industrial production, and a significant reduction in foreign investment. The restrictions on oil and gas exports have been particularly detrimental. The financial sanctions have also led to a depreciation of the Russian ruble and increased inflation, further straining the Russian economy. While effective, these measures have posed challenges, including increased energy prices and supply chain disruptions within the EU⁴.

The EU's military support to Ukraine following the 2022 invasion marked a significant shift in its defense policy. Historically, the EU had focused on diplomatic and economic measures rather than direct military assistance. However, the scale and nature of Russia's aggression necessitated a robust and immediate response.

The European Peace Facility (EPF) was activated to support Ukraine by financing the provision of military equipment, including lethal arms, ammunition, and protective gear. Individual EU member states also played crucial roles, with countries like Poland, Estonia, and Latvia supplying arms and military equipment⁵. Germany's decision to provide lethal military aid, breaking with its long-standing policy of not sending arms to conflict zones, was particularly notable.

The EU facilitated the training of Ukrainian forces and enhanced intelligence-sharing mechanisms. Member states with advanced military training facilities, such as the United Kingdom and France, provided programs focusing on combat readiness, tactical planning, and the use of advanced military equipment. These efforts were closely coordinated with NATO to ensure a unified and effective response⁶.

In parallel with military assistance, the EU launched extensive humanitarian support programs to address the immediate needs of the Ukrainian population affected by the conflict. This support aimed to provide relief to civilians and stabilize regions experiencing significant displacement and infrastructure damage. The European Commission's Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid

⁴ C. Kuzemko [et al.], *Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations*, "Energy Research & Social Science", 2022, v. 93, p. 102842.

⁵ *European Peace Facility*, European Commission, <https://fpi.ec.europa.eu> (23.07.2024).

⁶ *EU response to Russia's invasion of Ukraine*, Consilium, <https://fpi.ec.europa.eu> (23.07.2024).

Operations played a pivotal role in coordinating the delivery of food, water, medical supplies, and temporary shelter.

The conflict triggered a significant refugee crisis, with millions of Ukrainians fleeing to neighboring countries. The EU activated the Temporary Protection Directive, allowing Ukrainian refugees to receive immediate protection and access to housing, healthcare, and employment within the EU⁷. Member states, particularly those bordering Ukraine, established reception centers and coordinated efforts to provide comprehensive support to refugees. Recognizing the psychological impact of the conflict, the EU funded programs aimed at providing psychosocial support and trauma care⁸.

While the immediate response focused on emergency relief, the EU also initiated long-term humanitarian projects aimed at rebuilding and stabilizing Ukrainian society. The EU committed funds for the reconstruction of critical infrastructure such as roads, bridges, and public buildings. To support Ukraine's economy, the EU provided financial aid packages aimed at stabilizing the economy and supporting small and medium-sized enterprises. These efforts were designed to prevent economic collapse and create conditions conducive to recovery and growth. The EU invested in educational programs to ensure that children and young adults could continue their education despite the disruption caused by the war. Additionally, social services were strengthened to support vulnerable populations, including the elderly and disabled.

Early Adjustments in EU Defense Policies and Coordination with NATO

The onset of Russia's aggression against Ukraine in 2022 catalyzed a fundamental reassessment of the EU defense strategy. This reassessment was necessary to address immediate security threats and enhance the EU's long-term strategic posture. Historically, the EU's defense policy emphasized crisis management and peacekeeping operations outside its borders. However, the invasion of Ukraine prompted a shift towards prioritizing territorial defense and deterrence. The updated EU Strategic Compass, adopted in March 2022, underscored this shift, highlighting

⁷ J. Yeo, O. Pysmenna, *Lives on Hold Between the European Union and Ukraine: Ukrainian Migrants' Return Before and After the War*, [in:] *Return Migration and Crises in Non-Western Countries*, ed. J. Yeo, Cham 2024, pp. 103-119.

⁸ T.A. Börzel, *European Integration and the War in Ukraine: Just Another Crisis?*, "JCMS: Journal of Common Market Studies", 2023, v. 61, pp. 14-30.

the need for robust capabilities to protect EU territory and citizens from direct military threats. Member states committed to substantial increases in defense budgets to bolster military capabilities⁹.

To support this strategic shift, the EU focused on enhancing its military capabilities across various dimensions. The EU prioritized investment in cutting-edge military technologies, including cyber defense, artificial intelligence, and unmanned systems. The European Defence Fund (EDF) played a crucial role in funding research and development projects aimed at these advanced technologies. The EU increased the size and readiness of its rapid reaction forces, such as the EU Battle-groups, designed to be deployable on short notice to respond to emerging threats. The EU also undertook significant initiatives to enhance military mobility across the continent, involving upgrading infrastructure, simplifying cross-border military transport procedures, and improving logistical support systems¹⁰.

The EU's defense adjustments were closely coordinated with NATO to ensure a unified and effective response to the security threats posed by Russia. This included joint exercises, shared intelligence, and coordinated operational plans

The objective was to create a seamless integration of EU and NATO capabilities, ensuring a robust collective defense posture. Enhancing interoperability between EU and NATO forces was a critical focus area, involving standardizing equipment, communication systems, and operational procedures. Joint military exercises, such as the Defender-Europe series, played a vital role in testing and improving interoperability.

Recognizing the growing threat of cyber-attacks, the EU and NATO enhanced their collaboration in cyber defense, including joint exercises, information sharing, and coordinated responses to cyber incidents. The EU's Cyber Rapid Response Teams (CRRTs) were developed to work alongside NATO's Cyber Defence Center of Excellence, ensuring a comprehensive approach to cybersecurity¹¹. Beyond military adjustments, the EU and NATO worked closely on political and diplomatic fronts to present a united stance against Russian aggression as well¹².

⁹ D. Fiott, *The Fog of War: Russia's War on Ukraine, European Defence Spending and Military Capabilities*, "Intereconomics", 2022, v. 57, No. 3, pp. 152-156.

¹⁰ R. Nizhnikau, A. Moshes, *The war in Ukraine, the EU's geopolitical awakening and implications for the "contested neighbourhood"*, "Policy Studies", 2024, v. 45, No. 3-4, pp. 489-506.

¹¹ T. Tardy, *The New European Defence and Security Agenda*, ELF, <https://liberalforum.eu> (23.07.2024).

¹² T. Yıldız, *The European Union–Russia–Ukraine Triangle: Historical Background of Relations, Russia–Ukraine War, and Future Prospects*, [in:] *The European*

Strategic Reorientation

The 2022 Russian invasion of Ukraine prompted a comprehensive reevaluation of the EU security priorities. Historically oriented towards crisis management and peacekeeping, the EU shifted its focus towards deterrence and territorial defense in response to the direct military threat on its eastern borders. Deterrence has become a central tenet of the EU's defense strategy, involving the development of military capabilities and the integration of political, economic, and technological measures to deter potential aggressors. The updated EU Strategic Compass reflects this strategic shift, highlighting the importance of a credible deterrence posture¹³.

The strategic reorientation also involved redefining the EU's role in relation to NATO. Recognizing NATO's primacy in territorial defense, the EU aimed to complement and support NATO's efforts while enhancing its own capabilities. The EU and NATO sought to maximize their synergies through coordinated defense planning and capability development, ensuring that their efforts are complementary rather than duplicative. Joint exercises, shared intelligence, and integrated command structures have been emphasized to improve interoperability and operational effectiveness¹⁴.

The EU has positioned itself to support NATO's deterrence and defense efforts through non-military means, leveraging its economic power to impose sanctions, its technological capabilities to advance defense innovation, and its political influence to unify member states and global partners against common threats. By focusing on areas such as cyber defense, military mobility, and strategic infrastructure, the EU enhances NATO's operational capabilities¹⁵.

In response to the evolving security landscape, the EU introduced several new defense initiatives aimed at bolstering its strategic autonomy and enhancing its defense capabilities. PESCO facilitates deeper defense cooperation among EU member states, including projects focused on

Union in the Twenty-First Century: Major Political, Economic and Security Policy Trends, eds. A. Günar, D. Saygin, Leeds 2023, pp. 195-210.

¹³ S. Knezović, D. Duić, *The EU's Strategic Compass—Anything new for the EU's CSDP?*, „Zeitschrift für europarechtliche Studien“, 2023, v. 26, No. 2, pp. 219-238.

¹⁴ F. Kramer, B. Pavel, *NATO priorities: Initial lessons from the Russia-Ukraine war*, Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org> (23.07.2024).

¹⁵ A.P. Stone [et al.], *A New Vision for the Transatlantic Alliance: The Future of European Security, the United States, and the World Order after Russia's War in Ukraine*, CEPA, <https://cepa.org> (23.07.2024).

enhancing military capabilities¹⁶. Recognizing the importance of rapid troop and equipment movement across Europe, the EU has prioritized the Military Mobility Initiative¹⁷.

The strategic reorientation involves not only immediate responses but also long-term planning to ensure sustained security and stability. The EU has adopted an integrated approach to defense and security planning, aligning military, economic, and political strategies. While maintaining close ties with NATO, the EU aims to enhance its strategic autonomy, reducing dependencies on non-EU countries for critical defense technologies, increasing defense spending among member states, and fostering a robust European defense industry¹⁸.

Political and Diplomatic Shift

The Russian invasion of Ukraine in 2022 significantly altered the EU's foreign policy and diplomatic strategies. These changes were necessary to address the immediate security threat and to reinforce the EU's global stance against aggression and for international law. The EU intensified its diplomatic engagement with Eastern Partnership countries, such as Ukraine, Georgia, and Moldova. This included political support, economic aid, and security cooperation. The EU provided substantial financial assistance to stabilize these countries' economies and enhance their resilience against external threats¹⁹. As a result, Georgia was granted candidate status for EU membership in December 2023.

The EU engaged in extensive diplomatic efforts to build a global coalition against Russia's actions, including outreach to non-EU countries in Africa, Asia, and Latin America to garner support for Ukraine and isolate Russia diplomatically. The EU's diplomatic corps worked to secure statements of condemnation from international organizations such as the United Nations and the Organization for Security and Co-

¹⁶ S. Rutigliano, *Ukraine Conflict's Impact on European Defence and Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, 2023, pp. 765-777, European Papers, <https://www.europeanpapers.eu> (23.07.2024.).

¹⁷ M.S. Chihaiia, *Advancing military mobility in Europe: An uphill battle*, EPC, <https://www.epc.eu> (23.07.2024.).

¹⁸ N. Helwig, *EU Strategic Autonomy after the Russian Invasion of Ukraine: Europe's Capacity to Act in Times of War*, "JCMS: Journal of Common Market Studies", 2023, v. 61, No. S1, pp. 57-67.

¹⁹ R. Ivančik, *On Some Aspects of European Security and Defence in the Context of War in Ukraine*, "Security Science Journal", 2024, v. 5, No. 1, pp. 60-73.

operation in Europe (OSCE). The EU reaffirmed its commitment to promoting democratic values and human rights globally, supporting civil society organizations, providing aid to human rights defenders, and advocating for democratic reforms in countries affected by Russian influence. The EU also increased its efforts to counter disinformation and propaganda, particularly those emanating from Russian state media²⁰.

The applications of Finland and Sweden for NATO membership represented a significant shift in the security landscape of Northern Europe, reflecting broader changes in EU-NATO dynamics. Finland and Sweden's applications to join NATO were a direct response to the increased security threat posed by Russia. Their accession to NATO was seen as a critical move to enhance the security of the Baltic Sea region. This shift required the EU to reassess its own defense and security strategies, particularly in terms of its northern member states' defense infrastructure and readiness. The accession of Finland and Sweden to NATO was expected to strengthen EU-NATO cooperation, as both countries have been closely aligned with EU security policies²¹.

The EU focused on strengthening its alliances and partnerships both within Europe and globally to enhance collective security and resilience. The EU reinforced its transatlantic partnership with the United States and Canada, involving coordinated actions on sanctions, joint military exercises, and enhanced intelligence sharing. Recognizing the global nature of security threats, the EU increased its engagement with countries in the Indo-Pacific region, including Japan, South Korea, and Australia. This included strategic dialogues, joint military exercises, and collaborations on security issues²².

The EU continued to support and engage with multilateral institutions such as the United Nations, the OSCE, and the World Trade Organization. The EU advocated for stronger international norms and legal frameworks to address aggression, human rights violations, and other global challenges. By strengthening these institutions, the EU aimed to enhance global governance and promote international peace and security²³.

²⁰ K. Raik [et al.], *EU Policy towards Ukraine: Entering Geopolitical Competition over European Order*, "The International Spectator", 2024, v. 59, No. 1, pp. 39-58.

²¹ A. Walker, *The effects of the war in Ukraine on European defence: deeper EU integration?*, UK in a changing Europe, <https://ukandeu.ac.uk> (23.07.2024).

²² A.P. Stone [et al.], *op.cit.*

²³ C. Håkansson, *The Ukraine war and the emergence of the European commission as a geopolitical actor*, "Journal of European Integration", 2024, v. 46, No. 1, pp. 25-45.

Challenges and Criticisms

One of the primary challenges faced by the EU in enhancing its defense capabilities is the disparity among member states regarding defense spending and strategic priorities. While some countries have committed to substantial increases in their defense budgets, others have been more reluctant due to economic constraints or differing threat perceptions. This inconsistency hampers the EU's ability to present a unified and robust defense posture²⁴. Member states often have different strategic priorities based on their geographical locations and historical experiences. For example, Eastern European countries prioritize deterrence against Russian aggression, while Southern European countries may focus more on issues such as migration and regional stability in the Mediterranean.

The EU faces the complex task of enhancing its own defense capabilities while acknowledging NATO's primary role in European security. This balance poses several challenges and criticisms. Critics argue that the EU's efforts to develop its own defense mechanisms may lead to duplication of NATO's roles, resulting in inefficiencies. Ensuring that EU and NATO roles are clearly delineated and complementary remains a significant challenge. Effective coordination and interoperability between EU and NATO forces are crucial but challenging to achieve. Differences in command structures, operational doctrines, and equipment standards can hinder seamless cooperation²⁵.

The EU's defense industrial base faces significant challenges in scaling up production and addressing capability gaps. The COVID-19 pandemic and geopolitical tensions have highlighted vulnerabilities in global supply chains, affecting the defense sector. Ensuring a resilient supply chain for critical defense components is essential but challenging. The EU's defense industrial capacity varies significantly among member states. Some countries have advanced defense industries capable of producing sophisticated military equipment, while others lack such capabilities. Promoting innovation and industrial capacity across the EU is crucial to ensuring a balanced and capable defense sector. Initiatives such as the European Defence Fund (EDF) aim to address

²⁴ H. Aries, B. Giegerich, T. Lawrenson, *The Guns of Europe: Defence-industrial Challenges in a Time of War*, „Survival”, 2023, v. 65, No. 3, pp. 7-24.

²⁵ G. Bosse, *The EU's Response to the Russian Invasion of Ukraine: Invoking Norms and Values in Times of Fundamental Rupture*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, 2023, v. n/a, No. n/a, pp. 1-17.

these disparities, but their effectiveness depends on sustained investment and collaboration²⁶.

Achieving consensus among 27 member states on defense and security issues is inherently challenging. Political will varies significantly across the EU, affecting the implementation of cohesive defense policies. Member states are often hesitant to cede control over national defense policies to EU institutions, fearing a loss of sovereignty. This reluctance can impede the development of a unified defense strategy and the pooling of resources necessary for large-scale defense projects. The EU's complex institutional framework can slow decision-making processes, particularly in the realm of defense and security. Streamlining these processes to enable rapid and effective responses to emerging threats remains a critical challenge.

Potential Long-term Changes in EU Security Policy

One of the most significant potential long-term changes in EU security policy is the pursuit of strategic autonomy. This concept revolves around the EU's ability to act independently in defense and security matters without undue reliance on external powers, particularly the United States. The EU aims to reduce its dependency on non-EU countries for defense capabilities and strategic decisions. This includes investing in indigenous defense technologies, enhancing military capabilities, and developing robust decision-making frameworks.

The EU is working towards creating a more integrated and competitive defense market, involving standardizing defense procurement processes, promoting cross-border defense collaborations, and reducing regulatory barriers²⁷. Enhancing capabilities in cyber defense and space security is a critical component of the EU's strategic autonomy. The EU is investing in advanced cyber defense technologies and establishing dedicated cyber units to protect critical infrastructure. Similarly, the EU is developing its space capabilities, including satellite communication and surveillance, to ensure independent operational capabilities.

The EU is positioning itself as a more proactive player in global security, expanding its influence and capabilities beyond its immediate

²⁶ M. Nones, *The Russia-Ukraine War and Implications for the European Defence Industry*, IAI Istituto Affari Internazionali, <https://www.iai.it> (23.07.2024).

²⁷ L. Simón, *The Ukraine War and the Future of the European Union's Security and Defense Policy*, Centre for Strategic & International Studies, <https://www.csis.org> (28.07.2024).

neighborhood. The EU aims to enhance its role in international crisis management and peacekeeping operations, increasing its contributions to United Nations peacekeeping missions and developing its rapid deployment capabilities. Strengthening partnerships with non-EU countries, particularly in the Indo-Pacific region, Africa, and Latin America, is a key aspect of the EU's long-term security strategy. However, with regard to African and Latin American countries, these actions have not produced the intended positive results. Recognizing the security implications of climate change, the EU is integrating climate security into its defense policy, preparing for climate-induced conflicts and disasters, and providing humanitarian aid to affected regions.

To effectively implement these strategic changes, the EU is likely to undergo significant institutional and structural reforms²⁸. Centralized defense planning and coordination are being strengthened, including the role of the EDA and the establishment of permanent military headquarters for EU operations. Sustained increases in defense spending across member states are crucial for the EU's long-term security strategy. Developing a comprehensive security framework that integrates various aspects of security, including military, economic, cyber, and human security, is essential for addressing complex and interconnected threats.

Scenarios of Relations Between the European Union and Ukraine

Scenario 1: Relations During the War Between Ukraine and Russia

During the ongoing war between Ukraine and Russia, the EU has maintained a multifaceted approach to support Ukraine while managing its own security and economic stability. The EU has significantly increased its military and humanitarian assistance to Ukraine, including the provision of arms, training for Ukrainian forces, and substantial humanitarian aid. The EPF and the EDF have been instrumental in financing these efforts. The EU has imposed comprehensive sanctions on Russia, targeting key sectors such as finance, energy, and technology. The EU has coordinated these sanctions with the United States and other international partners to maximize their impact. The EU has provided strong political and diplomatic support to Ukraine, recognizing its sovereignty and territorial integrity and advocating for Ukraine in international forums.

²⁸ C. Hoefler, S.C. Hofmann, F. Mérand, *The polycrisis and EU security and defence competences*, "Journal of European Public Policy", 2024, v. 0, No. 0, pp. 1-25.

Scenario 2: Relations After the End of the War with Ukraine's Victory

In the event of a Ukrainian victory, the EU's relations with Ukraine would likely deepen, focusing on reconstruction, integration, and long-term security. The EU would provide extensive aid for the reconstruction of Ukraine, including rebuilding infrastructure, housing, and industry. The EU would work towards integrating Ukraine into its economic structures, potentially accelerating its accession process. The EU would likely offer security guarantees to Ukraine, possibly including a pathway to NATO membership or similar security arrangements. Enhanced military cooperation, joint exercises, and continued support for modernizing Ukraine's armed forces would be critical. The EU would support Ukraine in strengthening its democratic institutions, governance, and rule of law, ensuring that Ukraine emerges as a stable, democratic, and prosperous state within the European community.

Scenario 3: Relations After the End of the War with Russia's Victory

In the hypothetical scenario where Russia emerges victorious, the EU's relations with Ukraine would face significant challenges and adjustments. The EU would likely continue to provide humanitarian aid to Ukraine, focusing on assisting the population affected by the conflict and potential occupation. The EU would refuse to recognize any territorial changes imposed by Russia and maintain or possibly increase sanctions against Russia. The EU might support resistance movements within Ukraine, providing covert aid and maintaining a stance against the occupation.

Conclusion

The 2022 Russian invasion of Ukraine has precipitated a profound transformation in the European Union's security and defense policies, marking a significant departure from its historical reliance on soft power and diplomatic measures. The EU's immediate response, characterized by the implementation of comprehensive economic sanctions and unprecedented military and humanitarian support for Ukraine, underscores its commitment to defending international law and supporting nations facing aggression. These actions reflect a new strategic orientation towards deterrence and territorial defense, driven by the urgent need to address the direct military threat posed by Russia.

The evolution of the EU's defense policies has been multifaceted, involving substantial increases in defense budgets, investment in advanced military technologies, and enhanced coordination with NATO. The EU's strategic reorientation has focused on improving military mo-

bility, logistical support, and the readiness of rapid reaction forces, ensuring that it can respond swiftly and effectively to emerging threats. Despite these advancements, the EU faces significant challenges and criticisms, particularly regarding the disparities in defense spending and strategic priorities among member states. Balancing the EU's enhanced defense role with NATO's primacy remains a complex task, requiring clear delineation of responsibilities and robust coordination mechanisms.

Looking ahead, the potential long-term changes in EU security policy point towards a greater pursuit of strategic autonomy, enhanced global security roles, and comprehensive institutional reforms. The EU's commitment to developing indigenous defense capabilities, fostering strategic partnerships, and integrating climate security into its defense strategy demonstrates a holistic approach to addressing multifaceted security challenges. These efforts aim to build a robust and adaptable defense posture capable of maintaining regional stability and contributing to global peace and security.

The future of EU-Ukraine relations will be significantly shaped by these strategic shifts. Scenarios range from deepened integration and reconstruction support in the event of a Ukrainian victory, to continued humanitarian and diplomatic support under adverse conditions. Regardless of the outcome, the EU's responses to the Ukraine crisis will likely redefine its security and defense policies for years to come, underscoring its resolve to uphold international norms and support allied nations in times of crisis. By reinforcing its defense capabilities and strategic autonomy, the EU is positioning itself as a stronger and more proactive actor on the global stage, capable of addressing both immediate and long-term security challenges.

Bibliography

- Adolfson J.F. [et al.], *The impact of the war in Ukraine on euro area energy markets*, „Economic Bulletin Boxes”, 2022, v. 4.
- Aries H., Giegerich B., Lawrenson T., *The Guns of Europe: Defence-industrial Challenges in a Time of War*, „Survival”, 2023, v. 65, No. 3.
- Börzel T. A., *European Integration and the War in Ukraine: Just Another Crisis?*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, 2023, v. 61.
- Bosse G., *The EU's Response to the Russian Invasion of Ukraine: Invoking Norms and Values in Times of Fundamental Rupture*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, 2023.
- Caprile A., Delivorias A., *EU sanctions on Russia: Update, economic impact and outlook*, Strasbourg 2023.
- Chihaiia M.S., *Advancing military mobility in Europe: An uphill battle*, EPC, <https://www.epc.eu> (23.07.2024).

- European Peace Facility*, European Commission, <https://fpi.ec.europa.eu> (23.07.2024).
- Fiott D., *The Fog of War: Russia's War on Ukraine, European Defence Spending and Military Capabilities*, „Intereconomics”, 2022, v. 57, No. 3.
- Håkansson C., *The Ukraine war and the emergence of the European commission as a geopolitical actor*, „Journal of European Integration”, 2024, v. 46, No. 1.
- Helwig N., *EU Strategic Autonomy after the Russian Invasion of Ukraine: Europe's Capacity to Act in Times of War*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, 2023, v. 61, No. S1.
- Hoeffler C., Hofmann S.C., Mérand F., *The polycrisis and EU security and defence competences*, „Journal of European Public Policy”, 2024, v. 0, No. 0.
- Ivančik R., *On Some Aspects of European Security and Defence in the Context of War in Ukraine*, „Security Science Journal”, 2024, v. 5, No. 1.
- Knezović S., Duić D., *The EU's Strategic Compass—Anything new for the EU's CSDP?*, „Zeitschrift für europarechtliche Studien”, 2023, v. 26, No. 2.
- Kramer F., Pavel B., *NATO priorities: Initial lessons from the Russia-Ukraine war*, Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org> (23.07.2024).
- Kuzemko C. [et al.], *Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations*, „Energy Research & Social Science”, 2022, v. 93.
- Meissner K., *Caught up by Geopolitics: Sanctions and the EU's Response to Russia's War Against Ukraine*, „The Economists' Voice”, 2023, v. 20, No. 2.
- Nizhnikau R., Moshes A., *The war in Ukraine, the EU's geopolitical awakening and implications for the “contested neighbourhood”*, „Policy Studies”, 2024, v. 45, No. 3-4.
- Nones M., *The Russia-Ukraine War and Implications for the European Defence Industry*, IAI Istituto Affari Internazionali, <https://www.iai.it> (23.07.2024).
- Raik K. [et al.], *EU Policy towards Ukraine: Entering Geopolitical Competition over European Order*, „The International Spectator”, 2024, v. 59, No. 1.
- Rutigliano S., *Ukraine Conflict's Impact on European Defence and Permanent Structured Cooperation (PESCO), The Russian War Against Ukraine and the Law of the European Union*, European Papers, <https://www.europeanpapers.eu> (23.07.2024.).
- Simón L., *The Ukraine War and the Future of the European Union's Security and Defence Policy*, Centre for Strategic & International Studies, <https://www.csis.org> (28.07.2024).
- Tardy T., *The New European Defence and Security Agenda*, European Liberal Forum, , <https://liberalforum.eu> (23.07.2024).
- Walker A., *The effects of the war in Ukraine on European defence: deeper EU integration?*, UK in a changing Europe, <https://ukandeu.ac.uk> (23.07.2024).

Transformacja podejścia do bezpieczeństwa i obrony: strategiczna odpowiedź Unii Europejskiej na rosyjską inwazję na Ukrainę w 2022 roku

Streszczenie

Inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 roku doprowadziła do znaczącej rewizji polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, przesuując akcent z historycznej zależności od miękkiej siły na autonomiczną strategię obronną. Artykuł ten ma na celu analizę dostosowań UE w odpowiedzi na konflikt, skupiając się na ewolucji jej polityki bezpie-

czeństwa i obrony oraz ich implikacjach dla przyszłych relacji UE-Ukraina. Wykorzystując analizę jakościową dokumentów politycznych, oficjalnych oświadczeń i artykułów naukowych, badanie to analizuje sankcje UE, wsparcie militarne oraz strategiczną reorientację. Wyniki pokazują, że UE wprowadziła kompleksowe sankcje gospodarcze przeciwko Rosji, zapewniła bezprecedensową pomoc wojskową i humanitarną Ukrainie oraz zreorientowała swoją politykę obronną na odstraszenie i obronę terytorialną. Badanie identyfikuje również znaczące wewnętrzne różnice wśród państw członkowskich UE dotyczące priorytetów strategicznych. Zwiększona koordynacja z NATO, zwiększenie wydatków na obronę oraz inwestycje w zaawansowane technologie militarne są kluczowymi aspektami strategicznej zmiany UE. Potencjalne długoterminowe zmiany w polityce bezpieczeństwa UE wskazują na większą autonomię strategiczną i zwiększoną rolę w globalnym bezpieczeństwie. Przyszłość relacji UE-Ukraina będzie kształtowana przez te strategiczne zmiany, z możliwymi scenariuszami obejmującymi pogłębioną integrację i wsparcie dla odbudowy, aż po kontynuację wysiłków humanitarnych i dyplomatycznych w zależności od różnych wyników konfliktu.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, polityka bezpieczeństwa, NATO, wojna rosyjsko-ukraińska, sankcje, wsparcie wojskowe

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@ur.edu.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. Koziełło, 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. Koziełło, P. Maj, W. Paruch, *Wprowadzenie – refleksje o przestrzeni publicznej* [w:] *Adaptacja – reforma – stabilizacja. Przestrzeń publiczna we współczesnych systemach politycznych*, red. T. Koziełło, P. Maj, W. Paruch, Rzeszów 2010, s. 8–9.
- ✓ artykuł w czasopiśmie: inicjał imienia i nazwisko(a) autora(ów), *tytuł artykułu kursywą*, tytuł czasopisma w cudzysłowie, rok wydania, numer, strony, np.:
M. Malczyńska-Biały, *Konsumeryzm w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2012, nr 10, s. 102.

- ✓ akt normatywny: pełna nazwa dokumentu, artykuł – jeśli jest potrzebny (w nawiasie miejsce publikacji, rok publikacji, numer, pozycja), np.:
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, art. 3 (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553).
Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lutego 2021 r. o nadaniu odznaczeń (M.P. 2021, poz. 441).
- ✓ źródła bez oznaczonego autora – *nazwa/tytuł*, miejsce i rok wydania, i w razie potrzeby nr strony, np.:
Sprawozdanie stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu RP IX kadencji, 20 stycznia 2021 r., Warszawa 2021, s. 48.
Bilans nastrojów społecznych w pierwszym kwartale. Komunikat badań CBOS, Warszawa 2021, s. 4.
- ✓ materiały internetowe: inicjał imienia i nazwisko(a) autora(ów) – jeśli są podane, *tytuł materiału*, nazwa portalu internetowego, adres portalu internetowego, data publikacji (w nawiasie: data odczytu), np.:
K.A. Kowalczyk, *Po co liposukcja ozdrowieńcowi*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 14.05.2021 (14.05.2021).
- powtórzenia:
 - ✓ gdy dwa kolejne przypisy odnoszą się do tej samej publikacji:
przypis 1: D. Szczepański, *Unia Wolności. Założenia programowe i działalność (1994–2005)*, Rzeszów 2013, s. 35.
przypis 2: *Ibidem*, s. 45.
 - ✓ gdy ponownie przywoływana jest tylko 1 publikacja tego samego autora, ale nie w kolejnych przypisach:
przypis 1: K. Żarna, *Hitler, Henlein, Karmasin. Mniejszość niemiecka na Słowacji w polityce III Rzeszy (1933–1939)*, Przemysł 2009, s. 56.
przypis 10: K. Żarna, *op. cit.*, s. 76.
 - ✓ gdy w dwóch kolejnych przypisach przywołuje się tego samego autora, ale inną jego publikację, stosujemy zwroty: *idem* (dla mężczyzn) i *eadem* (dla kobiet):
przypis 1: H. Cimek, *Elity polityczne ruchu ludowego w II Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2013, s. 110.
przypis 2: *Idem*, *Elity ruchu ludowego w Polsce w latach 1944–1949*, Rzeszów 2016, s. 37.
 - ✓ gdy ponownie powoływana jest jedna z kilku publikacji danego autora:
przypis 1: A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2016, s. 120.

przypis 4: A. Pawłowska, *Władza. Elity. Biurokracja: Studium z socjologii polityki*, Lublin 1998, s. 68.

przypis 10: A. Pawłowska, *Samorząd...*, s. 110.

Sporządzanie bibliografii:

- bibliografię sporządzamy alfabetycznie, bez podziału na źródła i literaturę naukową;
- należy podać identyfikator DOI (jeśli publikacja go zawiera) lub adres strony internetowej (jeśli materiał został pobrany z internetu);
- wydawnictwa zwarte: nazwisko(a) i inicjał imienia autora(ów), *tytuł publikacji*, miejsce i rok wydania, np.:
Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- rozdział w monografii zbiorowej: nazwisko(a) i inicjał imienia autora(ów), *tytuł rozdziału kursywą* [w:] *tytuł monografii kursywą*, red. inicjał imienia i nazwisko(a) redaktora(ów), miejsce i rok wydania, zakres stron, np.:
Bonusiak G., *Przemiany w polityce Królestwa Szwecji wobec imigrantów w dobie „kryzysu uchodźczego”* [w:] *Współczesna polityka bezpieczeństwa. Aspekty polityczne, gospodarcze i militarne*, red. M. Delong, M. Malczyńska-Biały, t. 2, Rzeszów 2018, s. 270–280.
- artykuł w czasopiśmie: nazwisko(a) autora(ów) i inicjał imienia, *tytuł artykułu kursywą*, tytuł czasopisma w cudzysłowie, rok wydania, numer, zakres stron, np.:
Malczyńska-Biały M., *Konsumeryzm w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2012, nr 10, s. 100–108.
- akt normatywny: pełna nazwa dokumentu (w nawiasie miejsce publikacji, rok publikacji, numer, pozycja), np.:
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553).
- źródła bez oznaczonego autora – *nazwa/tytuł*, miejsce i rok wydania, np.:
Sprawozdanie stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu RP IX kadencji, 20 stycznia 2021 r., Warszawa 2021.
- materiały internetowe: nazwisko(a) autora(ów) i inicjał imienia – jeśli są podane, *tytuł materiału*, nazwa portalu internetowego, adres portalu internetowego, data publikacji (w nawiasie: data odczytu), np.:
Kowalczyk K.A., *Po co liposukcja ozdrowieńcowi*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 14.05.2021 (14.05.2021).

Struktura artykułu:

1. Imię i nazwisko Autora artykułu (czcionka 12, pogrubiona) – przy nazwisku Autora trzeba zrobić przypis, w którym należy podać jego afiliację (podstawowa jednostka pracy i uczelnia) wraz z adresem pocztowym jednostki, adres e-mail Autora oraz numer ORCID.
2. Tytuł artykułu (czcionka 14, duże litery, pogrubiony, wyśrodkowany).
3. Streszczenie po polsku.
4. Słowa kluczowe po polsku.
5. Wstęp (słowo „Wstęp” – czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
6. Część zasadnicza (tytuły śródrozdziałów – czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
7. Zakończenie (słowo „Zakończenie” – czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
8. Bibliografia (słowo „Bibliografia” – czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
9. Tytuł artykułu w języku angielskim (czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
10. Streszczenie w języku angielskim.
Słowa kluczowe w języku angielskim.

