



Tom 6

Spółeczność międzynarodowa

w obliczu przemian: ujęcie wieloaspektowe

Spółeczność międzynarodowa w obliczu przemian: ujęcie wieloaspektowe

Tom 6

Redakcja

Aleksandra Kordonska

Roman Kordonski

Olsztyn – Lwów 2020

Publikacja ukazała się drukiem w ramach współpracy międzynarodowej Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie i Wydziału Stosunków Międzynarodowych, Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki

Recenzenci:

prof. dr hab. **Nataliya Khoma,**

Lwowski Uniwersytet Narodowy im. I. Franki

dr hab. **Sergiusz Leończyk,**

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Projekt okładki: Rostyslav Romaniuk

Spółeczność międzynarodowa w obliczu przemian: ujęcie wieloaspektowe, Tom 6, A. Kordonska, R. Kordonski (red.), Instytut Nauk Politycznych UWM w Olsztynie, Olsztyn – Lwów 2020, 332 s.

ISBN 978-83-66259-23-2

Prezentowana publikacja naukowa zawiera wyniki badań naukowców reprezentujących różne dyscypliny naukowe i podejmujących w rozdziałach swojego autorstwa problematykę z obszaru zainteresowania stosunków międzynarodowych, politologii, ekonomii oraz prawa. Celem redaktorów było rozwinięcie współpracy międzynarodowej pomiędzy ośrodkami naukowymi w Polsce i na Ukrainie.

Redaktorzy niniejszej pracy zbiorowej oddają Czytelnikom książkę, która stanowi kolejny krok we współpracy naukowej polsko-ukraińskiej. Żywią oni także nadzieję, na dalsze jej kontynuowanie i rozwijanie w przyszłości.

Odpowiedzialność za treść artykułów ponoszą autorzy.

Data publikacji: 28.12.2020

© Autorzy, 2020

© Instytut Nauk Politycznych,

UWM w Olsztynie, 2020

© Wydział Stosunków Międzynarodowych LUN im. I. Franki, 2020

SPIS TREŚCI

Wstęp	6
-------------	---

CZĘŚĆ I. SPOŁECZNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA W UJĘCIU SPOŁECZNO-KULTUROWYM

Judyta Pawliszko

Living in two different worlds: on language, culture, bilingualism and identity	10
--	----

Karolina Pirianowicz

Znaczenie tożsamości narodowej dla Białorusinów na tle wydarzeń w roku 2020	21
--	----

Olga Bogorodecka

Dyplomacja kulturalna Polski: podstawowi aktorzy i narzędzia	32
--	----

Katarzyna Cieplińska

„Polski Londyn” – środowisko polskiej emigracji w Londynie w pierwszych latach po II wojnie światowej w przekazie Jerzego Pietrkiewicza.....	48
--	----

Danuta Kamilewicz-Rucińska

Związki partnerskie – stosunek Polski i Polaków	59
---	----

Tatyana Oleinik, Larysa Hryhorova,

Maria Kuratova, Yana Chobotova

Відкриті освітні ресурси культурної спадщини для сталого розвитку: світовий досвід та українські перспективи	73
---	----

Arleta Hrehorowicz, Wiktoria Zbroch

E-nauczanie podczas pandemii COVID-19 w opinii studentów pedagogiki	87
--	----

Beata Tomaszewska-Hołub

Obrazy starości na łamach <i>Tygodnika Przegląd, Krytyki Politycznej</i> oraz <i>wPolityce.pl</i> w perspektywie przemian współczesności.....	106
--	-----

Majka Łojko

Proces depopulacji w kontekście starzejącego się społeczeństwa Warmii i Mazur	119
--	-----

CZĘŚĆ II. SPOŁECZNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA W UJĘCIU POLITYCZNO-GOSPODARCZYM

Przemysław Wywiał

Militarne działania nieregularne w świetle poglądów austriackich..... 136

Oksana Volynets

Митрополит Андрей Шептицький про моральні засади міжнаціональних відносин 146

Oleksii Kokoriev

Процеси деконсолідації ліберальної демократії країнах Балтії: кейси Естонії, Латвії та Литви..... 159

Tomasz Gajowniczek

The Openness of Government: a Study of Open Government Data 175

Olesia Tkachuk

Priorytety działań Unii Europejskiej w Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2021-2027 188

Victoria Leszczyńska, Jacek Szkudlarek

Spór o budżet Unii Europejskiej: polityczno-prawne ujęcie zasady praworządności oraz medialne sposoby przedstawienia relacji Polski z UE i ich wpływ na postrzeganie Polski na arenie międzynarodowej 202

Jakub Klepański

Parliamentary activity of deputies from the Warmia-Masuria province in the first year of the 9th term of the Sejm of the Republic of Poland – quantitative analysis..... 215

Adrian Mokrzycki

Organy wewnętrzne państw w stosunkach międzynarodowych 227

Łukasz Bień

Działania wybranych organów Uniwersytetu Gdańskiego w zakresie pomocy materialnej dla studentów jako próba zachowania bezpieczeństwa socjalnego na tle przemian wywołanych pandemią COVID-19 237

CZEŚĆ III.
SPOŁECZNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA
W UJĘCIU PRAWNYM

Artur Lis

Dekretale papieskie jako źródła kultury prawnej
w Polsce XII/XIII wieku..... 250

Dariusz Brakoniecki

Detective activity in the light of the jurisprudence of Polish
and international courts and tribunals267

Katarzyna Arciszewska

Powstanie i rejestracja francuskiej prostej spółki akcyjnej 280

**Olga Kavyn, Sviatoslav Kavyn,
Bohdan Kavyn, Yaroslav Kavyn**

Regulatory and legal framework of the innovation management
in the conditions of the transformation of public
information relations 289

Radosław Kondracki

Regulacje prawne funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń
Bezpieczeństwa 300

Dominika Drózdź

The Command Responsibility in the light of the Article 28
of the Statute of the International Criminal Court.....311

Dominika Drózdź

Chińska Republika Ludowa– konwencje i ustawy
dotyczące terroryzmu 321

Wstęp

Środowisko międzynarodowe ulega ciągłej transformacji, dlatego coraz trudniejsza wydaje się analiza obecnych oraz prognoza przyszłych skutków zachodzących zmian. Polityczne, społeczne, gospodarcze procesy, które rozgrywały się na przestrzeni lat, dziś mogą niepokoić swoją intensywnością. Rozwój gospodarki światowej i zmiany systemów politycznych, nabierają charakteru tendencji globalnych. Globalne i regionalne procesy mają bezpośrednie przełożenie na struktury społeczne, a wręcz jednostkowe państw. Zmiany zachodzące w społeczeństwie istotnie wpływają na życie człowieka, jego sposób bycia oraz próby odnajdywania się we współczesnej rzeczywistości. Przyczyn tych zmian należy upatrywać w światowych trendach odnoszących się do społeczeństwa międzynarodowego w wymiarze globalnym – traktujących świat, jako „system naczyń połączonych”, gdzie reakcja w jednym punkcie globu, ma swoje konsekwencje w innych rejonach świata. Wydaje się, że początków zmian należy również upatrywać w załamaniu się dwubiegunowego ładu międzynarodowego i zakończeniu ery zimnowojennej.

Niniejsza publikacja jest kontynuacją rozważań nad problematyką o charakterze interdyscyplinarnym. Publikacja stanowi efekt pracy naukowców, którzy prowadzą badania w ramach swoich dyscyplin naukowych. Uczestnikami owej refleksji są przedstawiciele z polskich ośrodków naukowych, a także osoby związane z uczelniami ukraińskimi.

Publikacja została podzielona na trzy części.

Część pierwsza mieści rozważania autorskie dotyczące wieloaspektowego pojmowania społeczności międzynarodowej w ujęciu społeczno-kulturowym. W sposób szczegółowy przedstawiono: rozważania dotyczące życia w dwóch różnych światach: o języku, kulturze, dwujęzyczności i tożsamości (Judyta Pawliszko); znaczenie tożsamości narodowej dla Białorusinów na tle wydarzeń w roku 2020 (Karolina Pirianowicz); dyplomację kulturalną Polski: podstawowi aktorzy i narzędzia (Olga Bogorodecka); środowisko polskiej emigracji w Londynie w pierwszych latach po II wojnie światowej w przekazie Jerzego Pietrkiewicza (Katarzyna Cieplińska); rozważania dotyczące związków partnerskich – stosunek Polski i Polaków (Danuta Kamilewicz-Rucińska); otwarte zasoby edukacyjne dziedzictwa kulturowego dla zrównoważonego rozwoju: doświadczenia światowe i ukraińskie perspektywy (Tatyana Oleinik, Larysa Hryhorova, Maria Kura-

tova, Yana Chobotova); e-nauczanie podczas pandemii COVID-19 w opinii studentów pedagogiki (Arleta Hrehorowicz, Wiktoria Zbroch); obrazy starości na łamach *Tygodnika Przegląd*, *Krytyki Politycznej* oraz *wPolityce.pl* w perspektywie przemian współczesności (Beata Tomaszewska-Hołub); proces depopulacji w kontekście starzejącego się społeczeństwa Warmii i Mazur (Majka Łojko).

Część druga mieści rozważania autorskie dotyczące społeczności międzynarodowej w ujęciu polityczno-gospodarczym. W sposób szczegółowy przedstawiono: militarne działania nieregularne w świetle poglądów austriackich (Przemysław Wywiał); moralne zasady stosunków międzyetnicznych w wypowiedziach metropolity Andrieja Szeptyckiego (Oksana Volynets); procesy dekonsolidacji liberalnej demokracji w państwach bałtyckich: *case study* Estonii, Łotwy i Litwy (Oleksii Kokoriev); jawność władzy na przykładzie *Open Government Data* (Tomasz Gajowniczek); priorytety działań Unii Europejskiej w Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2021 -2027 (Olesia Tkachuk); polityczno-prawne ujęcie zasady praworządności oraz medialne sposoby przedstawienia relacji Polski z Unią Europejską i ich wpływ na postrzeganie Polski na arenie międzynarodowej (Victoria Leszczyńska, Jacek Szkudlarek); analizę ilościową dotyczącą aktywności parlamentarnej posłów z województwa warmińsko-mazurskiego w pierwszym roku IX kadencji Sejmu RP (Jakub Klepański); rozważania dotyczące znaczenia i roli organów wewnętrznych państw w stosunkach międzynarodowych (Adrian Mokrzycki); działania wybranych organów Uniwersytetu Gdańskiego w zakresie pomocy materialnej dla studentów jako próba zachowania bezpieczeństwa socjalnego na tle przemian wywołanych pandemią COVID 19 (Łukasz Bień).

Część trzecia mieści rozważania autorskie dotyczące społeczności międzynarodowej w ujęciu prawnym. W sposób szczegółowy przedstawiono: dekretały papieskie jako źródła kultury prawnej w Polsce XII/XIII wieku (Artur Lis); działalność detektywistyczna w świetle orzecznictwa sądów i trybunałów polskich i międzynarodowych (Dariusz Brakoniecki); powstanie i rejestracja francuskiej prostej spółki akcyjnej (Katarzyna Arciszewska); uwarunkowania regulacyjne i prawne zarządzania innowacjami w warunkach transformacji publicznych relacji informacyjnych (Olga Kavyn, Sviatoslav Kavyn, Bohdan Kavyn, Yaroslav Kavyn); regulacje prawne funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa (Radosław Kondracki); rozważania dotyczące odpowiedzialności hierarchicznej

w świetle artykułu 28 Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (Dominika Dróždź); konwencje i ustawy dotyczące terroryzmu a Chińska Republika Ludowa (Dominika Dróždź).

Ważnym punktem odniesienia do proponowanego wydania stały się wnioski z poprzednich edycji wydawniczych, systematycznych badań naukowców z Polski oraz Ukrainy i pogłębionej refleksji nad aktualnymi problemami rozwoju społeczności międzynarodowej. Wieloaspektowość zakresu rozważań, przyczynia się do nowego spojrzenia na złożony charakter społeczności międzynarodowej oraz prowadzi do lepszego zrozumienia przeszłości. Złożoność aspektów badawczych determinuje do kontynuacji rozważań, a także wskazania nowych obszarów z zakresu tytułowej problematyki.

Zespół Redakcyjny

CZĘŚĆ I.

SPOŁECZNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA WOBEC WYZWAŃ WSPÓŁCZESNOŚCI: UJĘCIE SPOŁECZNO-KULTUROWE

**Living in two different worlds:
on language, culture, bilingualism and identity**

Studies in the scope of bilingualism occupy the researchers of various disciplines (i.e. sociology, linguistics, cultural studies, glottodidactics, psychology, and political science), many of which apply the different methodology in their research, offer multiple definitions and interpretations of the concept of bilingualism. Thus, creating a universal formula consistent with the ideas of all the researchers and fully describing this interdisciplinary phenomenon would be impossible without combining different research perspectives and open-ended semantics.

As stated by Grimes¹, the contemporary studies attempt to contend with the issue of acknowledging the functioning of a single language in the speaker's mind, regarding structure as a primary end in itself, and, at the same time, underestimating the language usage. Three main themes are emerging from this research topic:

- (1) the presence of at least two languages within the same speaker must be accounted for by the phenomenon of bilingualism;
- (2) the proficiency in the two languages might or might not be equivalent;
- (3) the most important is the way the two or more languages are used.

As a result, the theoretical approach towards bilingualism not only should focus on construction but also on a more comprehensive vision of speech behavior².

Rather than making an effort to define bilingualism, which in the present state of language knowledge, in general, is unlikely to be sufficient, a fair number of researchers favor operating within the framework of a bi-

* PhD Judyta Pawliszko, Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: judytapawliszko@gmail.com

¹ B. Grimes, *Ethnolanguage: Languages of the World*, SIL International, Texas 2000, p. 59.

² O. García, H.B. Beardsmore, *Bilingual: Education in the 21st Century. A Global Perspective*, Wiley-Blackwell, Oxford 2009, p. 36.

lingualism typology and avoid the threats of over-generalization to cases that cannot easily be limited.

Typology of bilingualism

Moradi³ outlines the most significant criteria in distinguishing types of bilingualism as follows:

- 1) The criterion of competence:
 - Balanced bilingualism: competence L1 = competence L2
 - Dominant bilingualism: competence L1 < or > competence L2
- 2) The criterion of situational context of second/other language acquisition:
 - Natural bilingualism: L1 + L2 acquired and used in natural conditions
 - Artificial bilingualism: L1 – natural conditions, L2 – artificial conditions (e.g. school, language courses)
- 3) The criterion of language – thinking correlation:
 - Subordinate bilingualism: word L1 = meaning L2 & word L2 = meaning L2
 - Compound bilingualism: word L1 and word L2 = meaning
- 4) The criterion of age:
 - Early bilingualism: L1 + L2 acquired from early childhood
 - Late bilingualism: L1 early childhood, L2 late childhood, adolescence or maturity
- 5) The criterion of bilingualism development:
 - Additive bilingualism: full and harmonious development of L1 and L2
 - Subtractive bilingualism: L1/L2 enrichment with loss of L1/L2 competence.

The main characteristics of the above bilingual typology and its multidimensionality are also presented in Table 1 below.

From the brief outline presented above, one may conclude that the recent research studies are focused mainly on describing and classifying the bilingual processes and their various aspects.

³ H. Moradi, *An investigation through different types of bilinguals and bilingualism*, “International Journal of Humanities and Social Science Studies” 2014, vol. 1(2), p. 120.

Table 1. Typology of bilingualism
(source: own elaboration based on Moradi¹)

Typology	Point of focus	Characteristics of SLA	Possible outcomes	Related issues and educational implications
Balanced and dominant	Relationship between proficiencies in two languages	Differences; related to age factor	Differences in L1 and L2 proficiencies; achieving equal level of proficiency in L2 with L1 (balanced); L2 proficiency varies but not the same as L1 (dominant)	Conceptualizing and assessing one's language proficiency; Cummins' hreshold hypothesis and interdependent hypothesis; semilingualism
Compound Coordinate Subordinate ²	Organisation of linguistic codes and meaning unit(s)	Functional differences; differences in form, meaning mapping	Differences in semantic representation and information processing for L1 and L2	Difficulties with operationalizing distinctions and testing differences
Early ³	Age of acquisition	Maturational	Attainment of L2	Neurolinguistics
Simultaneous Sequential Late ⁴		Schooling differences		Differences; critical period hypothesis
Incipient Receptive Productive ⁵	Functional ability	Functional and motivational differences	Differences in L1 and L2 proficiencies in different domains	

¹ Ibidem, pp. 110-111.

² U. Weinreich, *Languages in Contact: Findings and Problems*, Hague 1953, p. 102.

³ H. Moradi, *An investigation through different types of bilinguals and bilingualism*, "International Journal of Humanities and Social Science Studies" 2014, vol. 1(2), p. 109.

⁴ B. Spolsky, *A note on the dangers of terminology innovation*, [in:] C. Riviera (ed.), *Language Proficiency and Academic Achievement*, Clevedon 1984, p. 41.

⁵ G. Valdés, *Heritage Language Students: Profiles and Possibilities*, [in:] J. Peyton, J. Ranard, S. McGinnis (eds.), *Heritage Languages in America: Preserving a national resource. The Center for Applied Linguistics and Delta Systems*, IL 2001, p. 37.

Addictive Subtractive ⁶	Effects of L2 learning on the retention of L1	L2 enrichment with/without L1 loss; status of a language in a given context	L2 enriched without L1 loss (addictive); L1 replaced by L2 (subtractive)	Social status of individual groups and the social value of their L1 greatly influences the retention of L1 support for literacy in L1 and L2 literacy development
Elite Folk Circumstantial Elective ⁷	Language status and learning environment; literacy support of L1	Differences in language status and value of bilinguals	No or little additive value of L1 as a language minority status (folk); additive value of L2 (elite)	Support for literacy in L1 and L2 literacy development
Bicultural L1 Monocultural L2 Accultural Deculturated ⁸	Cultural identity	Differences in acculturation process	Cultural identity shaped by two cultures (bicultural); identity in one culture; loss of L1 culture	High bilingual competence does not necessarily coincide with dual identity

⁶ W. Lambert, E. Peal, *The relation of bilingualism to intelligence*, "Psychological Monographs: General and Applied" 1962, vol. 76(27), p. 2.

⁷ J. Fishman, *Language in Sociocultural Change*, California 1972, pp. 78-79.

⁸ J. Altariba, R. Heredia, *An introduction to bilingualism. principles and processes*, New York 2008, pp. 98-99.

Research on bilingualism

The study of bilingualism with its interdisciplinary approach and numerous conceptual frameworks is a rapidly developing field of linguistics. It largely owes its origin to both diachronic linguistics and sociolinguistics. Nevertheless, because of theoretical and methodological reasons, before and after Chomsky's linguistic revolution, bilingualism was and still appears to be a challenging subject study of linguistics.

The multitude of data elicited from the research on language and society conducted by Labov¹ identify bilingualism as the result of the sociocultural environment. The author reasons that variation is inherent to linguistic structure: the way a language is used in speech and writing differs among speakers and situations encountered by the same individuals. The work of Labov by pointing to the existence of standard and yet necessary differences in a language's functioning highlights the importance of social, psychological and cultural aspects of bilingualism. This assumption is consistent with many researcher's findings.

Trudgill² distinguishes three types of research based on language-society relation. The first one, i.e. sociolinguistics, studies the reasons for changes in the language. The second type of research focuses on society itself. The last type is concerned with the language-society mutual interaction.

Altariba and Heredia³ demonstrate the view that rather than classifying bilingualism, its social, cultural, educational, cognitive, evolutionary, biological, psychological and linguistic characteristics should be taken into account as they help to understand the acquisition and usage of a second language by a speaker. What Mackey⁴ adds is that bilingualism may be cogently described as a behavioral pattern of mutually modifying linguistic processes that differs in degree, function, alternation, and interference. The researcher offers four questions to be asked prior to analyzing the concept of bilingualism:

- 1) To what degree has a bilingual learned the language?
- 2) What are the functions of linguistic systems used?

¹ W. Labov, *Sociolinguistic Patterns*, Philadelphia 1972, p. 39.

² P. Trudgill, *Sociolinguistics: An Introduction*, London 1978, p. 11.

³ J. Altariba, R. Heredia, *An introduction to bilingualism. principles and processes*, New York 2008, p. 4.

⁴ W. Mackey, *A typology of bilingual education*, "Foreign Language Annuals" 2003, vol. 3(1), p. 51.

3) How does a bilingual switch between the two languages?

4) How do languages influence each other?

Many linguists relativize further between a monolingual (incomplete) and bilingual (general) attitude towards bilingualism⁵. According to the first approach, a bilingual person has two separate linguistic skills corresponding to the monolingual speaker's competence. Therefore, a bilingual person may be perceived as the sum of two monolinguals. Błasiak-Tytuła⁶ draws attention to the fact that the linguistic proficiency of such a person can be measured with the monolingual competence. In other words, if the skills of both speakers are equivalent, then he/she is "a truly bilingual person", "the ideal", "the true", "the balanced", "the perfect bilingual". This viewpoint leads to yet another assumption; specifically, possible language systems are treated as autonomous, separate and independent due to rare contact between the two languages⁷.

Nevertheless, others hail this view of bilingualism as misleading and inappropriate by commenting that the bilingual linguistic skills vary considerably from those of a monolingual's and such a person cannot be perceived as fully bilingual⁸. Grosjean⁹ supports a bilingual approach of a speaker as a whole by advocating that "it is time that we accept the fact that bilinguals are not two monolinguals in one person, but different, perfectly competent speaker/hearers in their own right; (...) he or she has a unique and specific linguistic configuration".

Adding another layer of complexity, Beziers, Van Overbeke¹⁰ and Baker¹¹ expose that bilinguals have skills in both languages appropriate for their needs and proper functioning in the environment in which they live. As Grosjean¹² and Fishman¹³ go on to explain, a bilingual person uses either

⁵ G. Elizalde-Utnick, *Young selectively mute English language learners: School based intervention strategies*, "Journal of Early Childhood and Infant Psychology" 2007, vol. 3, pp. 500-510.

⁶ M. Błasiak-Tytuła, *Dwujęzyczność i penglish: zjawiska językowo-kulturowe polskiej emigracji w Wielkiej Brytanii*, Kraków 2011, p. 55.

⁷ L. Jakobovits, *Dimensionality of compound-coordinate bilingualism*, "Language Learning" 1968, vol. 3, p. 32.

⁸ P. Simon, *The tongue-tied American: Confronting the foreign language crisis*, "Language Association Journal" 1980, vol. 63, pp. 12-40.

⁹ F. Grosjean, *Studying Bilinguals*, Oxford 2008, p. 13.

¹⁰ M. Beziers, M. van Overbeke, *Le bilinguisme*, Louvain 1968, p. 115.

¹¹ C. Baker, *Foundations of bilingual education and bilingualism*, Clevedon 2006, p. 114.

¹² F. Grosjean, *Studying Bilinguals*, Oxford 2008, p. 14.

¹³ J. Fishman, *Language in Sociocultural Change*, California 1972, pp. 55-56.

L1 or L2 depending on the domain of life (i.e. family, friends, religion, education, and work). Dębski¹⁴ further addresses this issue by proposing another domain as a new realm of bilingual interaction – cyberspace.

Examining bilingual speakers, it can be immediately observed that the recipients of the message, place, context, communication channel (oral or written), as well as new situations, environments and interlocutors also are equally vital in a bilingual person's choice of language and give rise to the new linguistic needs in both L1 and L2. All these elements alter the configuration of the language, yet they do not change the communicative competence¹⁵.

Based on the review of the research on bilingualism presented above, one may assume that there are binary tendencies in research studies: psycholinguistic and sociolinguistic. While psycholinguists focus mainly on the assimilation and organization of the two linguistic structures in the mind of a speaker, sociolinguists study functions performed by the two linguistic systems in the daily life of a bilingual person.

Relating language to identity – the Linguistic Worldview

The Linguistic Worldview represents the view of reality through the prism of language, which is an important medium of thought. It enables people to perceive the knowledge and beliefs of other people and creates various perceptions of the world. In other words, language is an interpretation of reality directly interrelated with culture¹⁶.

Łozowski¹⁷ examines the most significant interconnections of language (LG) and culture (CL) by presenting three relational possibilities:

- 1) LG and CL are analogous (LG < > CL), the way in which language is used and the way the world is seen/experienced reflect each other;
- 2) LG is determinant of CL (LG > CL), language usage determines the way the world is seen/experienced;

¹⁴ R. Dębski, *Dwujęzyczność angielsko-polska w Australii: Języki mniejszościowe w erze globalizacji i informatyzacji*, Kraków 2009, p. 210.

¹⁵ M. Błasiak-Tytuła, *Dwujęzyczność i penglish: zjawiska językowo-kulturowe polskiej emigracji w Wielkiej Brytanii*, Kraków 2011, p. 57.

¹⁶ A. Głaz, D. Danaher, P. Łozowski, *The Linguistic Worldview: Ethnolinguistics, Cognition, and Culture*, Lublin 2013, pp. 5-8.

¹⁷ P. Łozowski, *Język a kultura w programie etnolingwistyki kognitywnej Jerzego Bartmińskiego: między Sapirem i Malinowskim*, „Etnolingwistyka” 2014, vol. 26, p. 155.

3) LG is a derivative of CL (LG < CL); the way the world is seen/experienced determines the way in which language is used.

As it is seen in point 1 above, LG and CL can be parallel to a different extent in various situational contexts as the speaker makes language and culture analogs by mere virtue of using a linguistic system in connection to common experience. In other words, what is experienced by the speakers in reality is what they refer to in language, and in turn, what is referred to in a language is what is experienced by the speakers in reality.

Yet, asymmetrical approaches to language and culture interface are far more regularly demonstrated in the research studies on bilingualism. An example of the one-sided impact of the linguistic system upon culture may be found in Sapir's writing¹⁸. The author provides evidence for validity and priority of linguistic considerations over the cultural ones. Sapir advocates that the impact the language may have upon culture goes as far as a comprehensive linguistic interpenetration of experience. According to the researcher, languages should be seen as verbal substitutions for the experience.

Łozowski¹⁹ provides yet another version of the asymmetrical attitude. As the author cogently argues, in the language-culture relation, it is a culture that is prioritized, rather than language. While culture is coming in response to human elementary needs, the linguistic system is coming in response to the need for action. Thus, it is a method of accomplishing tasks and a pragmatic way of doing things, as well as a type of behavior, an indispensable aspect of concerted human action.

In fact, Malinowski²⁰ would position himself as a researcher further by stating that language and its usage connection has left its traces in linguistic structure. In the face of what the author reveals, the social heritage arbitrarily shapes its own pragmatic applications, and thus, leaves its imprints on the linguistic structure. In the same vein, Malinowski addresses his call for a new ethno-linguistic theory which in linguistics would show us how linguistic forms are influenced by physiological, mental, social, and other cultural elements, what is the real nature of meaning and form, and how they correspond. Based on the aforementioned statement, it is not the case that language structures culture but rather that culture influences language. Linguistic form and linguistic substance are in correspondence to

¹⁸ Ibidem, p. 8.

¹⁹ Ibidem, p. 14.

²⁰ Ibidem, pp. 18-19.

each other, and the sources of the cultural grounding of language are as various and versatile as social organization, human biology, or human ways of thinking²¹.

Along the same lines, Malinowski asserts that the structure and values represented by language are a direct consequence of a person's way of thinking (attitude and outlook) conditioned by experience (the struggle for existence). Therefore, Malinowski's zealous research appeal can be summarised in the following words: while fighting for survival, an individual acquires a sense of the world, a set of experiences²².

The discussed culture-friendly approaches may create an erroneous impression of an unbalanced language-culture relationship, with the latter being somehow in a superior position to language. Thus, Bartmiński²³ hastens to explain that the interconnection between them is not that of subordination since the linguistic system may be regarded as an element or repository of culture and "something that embraces, expresses and gives breath to culture".

Perhaps, the most appropriate description of a bilingual person's linguistic worldview is enclosed in the statement of Błasiak-Tytuła²⁴, that bilingualism is to have two tools for self-realization; it is a creation of the free and individual identity of a person living in two different communities. Therefore, the competence in two linguistic systems may help to escape from a one-sided picture of the world.

Conclusions

This multitude of studies on the concept of bilingualism exhibits the existence of different and extreme interpretations of this common phenomenon. Nevertheless, none of the existing definitions may be regarded as the ultimate explanation of bilingualism, which in turn, results in a new trend discernible in contemporary linguistics: due to the intrinsic difficulty in trying to measure a concept as elusive as bilingualism, the phenomenon is described rather than defined.

²¹ Ibidem, p. 19.

²² Ibidem, pp. 20-21.

²³ J. Bartmiński, *O aktualnych zadaniach etnolingwistyki* *Etnolingwistyka*, „Problemy Języka i Kultury” 2016, vol. 28, pp. 5-7.

²⁴ M. Błasiak-Tytuła, *Dwujęzyczność i pønglish: zjawiska językowo-kulturowe polskiej emigracji w Wielkiej Brytanii*, Kraków 2011, p. 173.

Furthermore, important insights emerging from the analysis demonstrate the existence of three core themes related to language, culture, bilingualism and identity:

(1) language and culture are intertwined since one cannot truly inter-relate with another language without interacting with the culture that speaks that language;

(2) a linguistic worldview of a bilingual person is centered both upon the human individual and collective aspect;

(3) bilinguals have skills in both languages appropriate for their needs and for proper functioning in the environment in which they live.

Bibliography

- Altariba J., Heredia R.R., *An introduction to bilingualism. principles and processes*, Lawrence Erlbaum Associates, Taylor & Francis Group, New York 2008.
- Baker C., *Foundations of bilingual education and bilingualism*, Multilingual Matters Ltd., Clevedon 2006.
- Bartmiński J., *O aktualnych zadaniach etnolingwistyki. Etnolingwistyka*, „Problemy Języka i Kultury” 2016, vol. 28, pp. 5-7.
- Beziers M., van Overbeke M., *Le bilinguisme*, Librairie Universitaire, Louvain 1968.
- Błasiak-Tytuła M., *Dwujęzyczność i ponglish: zjawiska językowo-kulturowe polskiej emigracji w Wielkiej Brytanii*, Collegium Columbinum, Kraków 2011.
- Dębski R., *Dwujęzyczność angielsko-polska w Australii: Języki mniejszościowe w erze globalizacji i informatyzacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Elizalde-Utnick G., *Young selectively mute English language learners: School based intervention strategies*, “Journal of Early Childhood and Infant Psychology” 2007, vol. 3, pp. 500-510.
- Fishman J., *Language in Sociocultural Change*, Stanford University Press, California 1972.
- García O., Beardsmore H.B., *Bilingual: Education in the 21st Century. A Global Perspective*, Wiley-Blackwell, Oxford 2009.
- Głaz A., Danaher D., Łozowski P., *The Linguistic Worldview: Ethnolinguistics, Cognition, and Culture*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2013.
- Grimes B., *Ethnolanguage: Languages of the World*, SIL International, Texas 2000.
- Grosjean F., *Studying Bilinguals*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Jakobovits L.A., *Dimensionality of compound-coordinate bilingualism*, “Language Learning” 1968, vol. 3, pp. 29-49.
- Labov W., *Sociolinguistic Patterns*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1972.
- Lambert W.E., Peal E., *The relation of bilingualism to intelligence*, “Psychological Monographs: General and Applied” 1962, vol. 76(27), pp. 1-23.
- Łozowski P., *Język a kultura w programie etnolingwistyki kognitywnej Jerzego Bartmińskiego: między Sapirem i Malinowskim*, „Etnolingwistyka” 2014, vol. 26, pp. 155-176.

- Mackey W.F., *A typology of bilingual education*, "Foreign Language Annuals" 2003, vol. 3(1), pp. 30-65.
- Moradi H., *An investigation through different types of bilinguals and bilingualism*, "International Journal of Humanities and Social Science Studies" 2014, vol. 1(2), pp. 107-112.
- Simon P., *The tongue-tied American: Confronting the foreign language crisis*, "Language Association Journal" 1980, vol. 63, pp. 12-40.
- Spolsky B., *A note on the dangers of terminology innovation*, [in:] C. Riviera (ed.), *Language Proficiency and Academic Achievement*, Multilingual Matters Ltd., Clevedon 1984, pp. 41-43.
- Trudgill P., *Sociolinguistics: An Introduction*, Penguin Books, London 1978.
- Valdés G., *Heritage Language Students: Profiles and Possibilities*, [in:] J. Peyton, J. Ranard, S. McGinnis (eds.), *Heritage Languages in America: Preserving a national resource. The Center for Applied Linguistics and Delta Systems*, McHenry, IL 2001, pp. 37-80.
- Weinreich U., *Languages in Contact: Findings and Problems*, Mouton, Hague 1953.

Znaczenie tożsamości narodowej dla Białorusinów na tle wydarzeń w roku 2020

Szereg wydarzeń w 2020 r. miały duży wpływ na sytuację geopolityczną wszystkich państw. Splot wielu czynników historycznych oraz współczesnych wpłynęły również na zmiany zachodzące w sytuacji społeczno-politycznych Republiki Białorusi, w tym również w podejściu Białorusinów do własnej tożsamości narodowej oraz kwestii związanych z funkcjonowaniem państwa. Poniższy artykuł zwraca uwagę na wzrost znaczenia tożsamości narodowej Białorusinów w okresie powybórczych protestów w 2020 r. W celu zagłębienia się w poruszane zagadnienie odpowiedziano na kluczowe pytania – czym jest tożsamość narodowa oraz jaki wpływ miała na przebudzenie świadomości narodowej Białorusinów w 2020 r.?

„Naród” to zbiorowość społeczna obywateli danego państwa w istocie stanowiąca jego podstawę do funkcjonowania. W politologii termin narodu występuje stosunkowo często, pojawiając się w różnych kontekstach oraz sytuacjach, lecz mimo powszechności występowania trudność stanowi podanie jednej definicji tego pojęcia. Jak zauważa Małgorzata Budyta-Budzyńska, problem w jednolitym określeniu narodu wynika z historycznego charakteru społeczeństwa, który tworzy naród. W politologii natomiast terminy określane są często zależnie od politycznych grup interesów podobnie jest w przypadku wyjaśnienia definicji narodu¹.

Odpowiadając na pytanie czym jest naród, ostatecznie można określić, że jest to wspólnota społeczna, która ukształtowała się w toku rozwoju historycznego, posiadająca cechy obiektywne oraz subiektywne, a wśród nich nazwę własną, która została nadana przez m. in. członków wspólnoty; język uznawany za ojczysty; terytorium, które stanowi ojczyznę narodu, zamieszkujące co najmniej przez część danej wspólnoty; przekonanie o wspólnym pochodzeniu; własną historię oraz kulturę, z którą dana grupa się identyfikuje; wykazuje własną państwowość lub dąży do osiągnięcia

* mgr Karolina Pirianowicz, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: karolina.pirianowicz@gmail.com

¹ M. Budyta-Bydzyńska, *Socjologia narodu i konfliktów etnicznych*, Warszawa 2013, s. 18.

własnej organizacji państwowej; poczucie silnej więzi emocjonalnej, a także poczucie odrębności wobec innych narodów i przywiązanie do własnych wartości².

Każdej z wymienionych cech można poświęcić oddzielne rozważania, jednak nawiązując do narodu białoruskiego istotne jest tu zatrzymanie się na postrzeganiu narodu jako wspólnoty dążącej do posiadania własnego państwa oraz poczucia szczególnej więzi emocjonalnej wśród członków narodu. Cechy te wyraźnie podkreślane są ostatnimi czasy, kiedy po wyborach prezydenckim, które odbyły się 9 sierpnia 2020 r., społeczność białoruska wspólnie uczestniczyła w powyborczych protestach zgłaszając sprzeciw wobec wyników wyborów.

Poniższy artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na znaczenie tożsamości narodowej Białorusinów na tle wydarzeń z roku 2020. W wyczerpującym przedstawieniu problemu ważna jest odpowiedź na kluczowe pytania czym jest tożsamość narodowa? Co stanowi podstawę tożsamości narodowej Białorusinów oraz jak ona się kształtowała? Jaki wpływ na współczesną tożsamość narodową oraz przebudzenie świadomości narodowej Białorusinów miał szereg wydarzeń w 2020 r. – relacja Białorusi z Rosją i resztą świata, pandemia Covid-19, kampania prezydencka oraz wybory prezydenckie, ale także prezydentura Aleksandra Łukaszenki trwająca od roku 1994? Odpowiadając na powyższe pytania posłużono się przeglądem literatury poświęconej przemianom politycznym na Białorusi oraz narodowi białoruskiemu oraz wynikami obserwacji wydarzeń na terytorium Republiki Białorusi w 2020 r.

Termin tożsamości narodowej warunkuje świadomość siebie, umiejętność określenia tego kim się jest, do jakiej grupy lub wspólnoty się należy lub z jaką się identyfikuje. Rozpatrywanie problemu tożsamości narodowej jest niezwykle szerokie ze względu na jej rodzaje – tożsamość jednostkowa, grupowa, społeczna, etniczna, narodowa. Rozpatrując zagadnienie tożsamości narodowej w kontekście społeczności białoruskiej tożsamość narodową warto analizować pod kątem świadomości narodowej.

Świadomość narodowa stanowi element zbioru przekonań o przynależności do określonego narodu, opartych na postrzeganiu oraz rozumieniu dziejów narodu, zespołu wyobrażeń o przeszłości, teraźniejszości i przyszło-

² Ibidem, s. 30-31.

ści wspólnoty, a także poczucie więzi z członkami danej grupy³. Posiadanie świadomości narodowej jest głównym warunkiem funkcjonowania narodu, a także ważnym składnikiem wyobrażenia w kwestii wspólnego pochodzenia, losów historycznych oraz wspólnych interesów istotnych dla dalszego istnienia i rozwoju. Należy zaznaczyć, że świadomość narodowa na równi z identyfikacją narodową to nierozzerwalny element kształtujący tożsamość narodową. W tym przypadku istotne jest zwrócenie uwagi na to, że świadomość narodowa stanowi samoświadomość, rozumianą jako samowiedzę na temat znaczenia własnej roli we wspólnocie narodowej. Rozpatrując świadomość narodową na tle tożsamości narodowej, należy zaznaczyć, że tożsamość narodową można rozpatrywać w dwóch aspektach – psychologicznym, odnoszącym się do świadomości na temat przynależności do grupy narodowej, oraz aspekcie historycznym – gdzie istotną rolę odgrywa świadomość historyczna uwzględniające losy danego narodu⁴.

Inny podgląd tożsamości narodowej przedstawia rozkład na identyfikację narodową – stanowiącą poczucie przynależności narodowej poprzez składanie deklaracji i samookreślenia. Wówczas przywiązanie do danego narodu nie wynika ze świadomości narodowej opartej na uwarunkowaniach dziejowych, a ze zbioru interesów, odczuć, oczekiwań oraz wzorców emocji i zachowań oraz na walencję kulturową – oparta na znajomości kultury, możliwości odróżnienia swojej wspólnoty od innej, a także umiejętność wyrażania swoich poglądów posługując się językiem narodowym swojej wspólnoty⁵. W przypadku walencji kulturowej można wyróżnić jej cztery rodzaje: uniwalencja dotycząca znajomości jednej kultury, biwalencja oparta na znajomości dwóch kultur, ambiwalencja czyli stan niepewności kulturowej, poliwalencja oznaczająca wielokulturowość⁶.

Zaznaczyć należy, że wszystkie powyższe elementy składające się na tożsamość narodową i mówiące o świadomości narodowej stale, ulegają zmianom wraz ze zmianami zachodzącymi w danej wspólnocie narodowej. Warto na chwilę powrócić do wspomnianej ambiwalencji w kontekście walencji kulturowej w odniesieniu do Białorusinów, których kształtowanie się tożsamości oraz świadomości narodowej wynika ze współdzielonej histo-

³ *ABC dziedzictwa. Słownik pojęć. Świadomość narodowa*, <https://polonika.pl/abc-dziedzictwa/sloownik-pojec/s-swiadomosc-narodowa>, [14.12.2020].

⁴ G. Babiński, *Pogranicze polsko-ukraińskie. Etniczność, zróżnicowanie religijne, tożsamość*, Kraków 1997.

⁵ M. Budyta-Bydżyńska, *Socjologia narodu i konfliktów etnicznych*, Warszawa 2013, s. 101.

⁶ *Ibidem*.

rii z Wielkim Księstwem Litewskim, Rzeczpospolitą Polską oraz Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich. Uwagę przykuwa również fakt, że składniki tożsamości w tym świadomość narodowa, identyfikacja narodowa oraz walencja mogą istnieć bez drugiego, to znaczy – jednostka może znać historię oraz tradycję narodu, ale nie posiadać identyfikacji narodowej lub posiadać identyfikację narodową lecz wykazywać słabą znajomość kanonu kulturowego danej wspólnoty. Doskonałym przykładem takiej rozbieżności jest właśnie naród białoruski, na równi z ukraińskim oraz polskim, których kanon kulturowy jest niezwykle podobny⁷.

Naród białoruski stanowi specyficzną wspólnotę na tle innych narodów europejskich. Białorusini wciąż kształtują swoją tożsamość, której historyczne podłoże związane ze wspomnianym już Wielkim Księstwem Litewskim Rzeczpospolitą Polską oraz ZSRR. Swą stosunkowo młodą suwerenność Białoruś osiągnęła w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, która szybko uległa przekształceniu z państwa będącego w trakcie transformacji demokratycznej do państwa autorytarnego, w którym głową państwa od 1994 r. jest Aleksander Łukaszenko.

Wybór Aleksandra Łukaszenki na prezydenta podczas pierwszych demokratycznych wyborów prezydenckich w 1994 r. wynikał z trwających w latach dziewięćdziesiątych XX wieku zmian, które przyczyniły się do powstania kryzysu gospodarczego w państwie, prowadzących do odczuwania przez społeczeństwo białoruskie rozczarowania oraz frustracji. Białorusini wówczas zatęsknili za stabilnością i porządkiem, który istniał w okresie funkcjonowania ZSRR. Stan ten wpłynął również na późniejsze lata istnienia Republiki Białorusi⁸.

W okresie przemian ustrojowych w państwach byłego bloku wschodniego zachodził szereg zmian systemowych, gospodarczych, kulturowych oraz społecznych. W Polsce, Litwie, Łotwie, Estonii, następowało otwarcie na zjednoczenie z państwami europejskimi w ramach Unii Europejskiej. Władzę w państwie zyskał naród, jako elektorat z możliwością wyboru swoich przedstawicieli tworząc przez to państwa demokratyczne oparte na trójpodziale władzy. Gospodarka zyskała nowe technologie, dywersyfikację źródeł dostaw energetycznych, otwarcie na handel międzynarodowy, zawie-

⁷ A. Kłosowska, *Kultury narodowe u korzeni*, Warszawa 2005, s. 112.

⁸ K. Pirianowicz, *Charakterystyka systemu politycznego Republiki Białorusi*, [w:] J. Nyćkowiak, J. Leśny (red.), *Badania i Rozwój Młodych Naukowców w Polsce. Nauki humanistyczne i społeczne. Historia i polityka*, Poznań 2020, s. 71.

ranie nowych sojuszy. W ramach kultury i relacji społecznych następował rozwój edukacji, możliwość studiowania w instytucjach innych państwa, otwarcie granicy stanowiące szansę przemieszczania się bez wymagania wizy lub pozwolenia. Białoruś natomiast, jako jedyne państwo Europy Środkowo-Wschodniej pozostawało na uboczu. Wpływ na rozwój gospodarki, handlu, kultury, energetyki oraz innych aspektów funkcjonowania państwa w znacznym stopniu odgrywała współpraca z Federacją Rosyjską, która pomimo suwerenności Republiki Białorusi, traktowało ją jako rosyjskie peryferia, a wszystko za sprawą polityki prowadzonej przez białoruską władzę. Białoruś jednak nie zamknęła się całkowicie na relację z państwami zachodnimi. Nawiązywane umowy bilateralne z Polską, Litwą, Niemcami i innymi europejskimi aktorami umożliwiały między innymi młodzieży białoruskiej uczestniczenie w wymianach międzyuczelnianych, nawiązywanie wymiany handlowej oraz współpracy gospodarczej. Wprowadzenie w 2007 r. przez Polskę Karty Polaka dla Białorusinów polskiego pochodzenia oraz Polaków mieszkających na Białorusi, którzy stanowią najliczniejszą mniejszość narodową w tym państwie otworzyła dodatkowe drogi rozwoju i łatwiejszy proces w przekraczaniu granicy, uzyskaniu pozwolenia na pobyt w Polsce, podjęcie pracy lub studiów. Sytuacja ta w znacznym stopniu wpłynęła na młode pokolenia narodu białoruskiego, który miał możliwość poznania innej państwowości niż tej autorytarnej na Białorusi. Białorusini zaczęli dostrzegać ograniczenia wprowadzane przez władze państwowe w przekazywaniu informacji, w wyrażaniu własnej opinii, w komunikacji oraz rozwoju w relacjach międzynarodowych.

Władza państwa białoruskiego przez lata charakteryzowała się umiejętnością manipulacji społecznej, poprzez przedstawianie swojego stanowiska jako „rozumienie potrzeb swoich rodaków”, jednakże współcześnie aktywność w Republice Białorusi przejmują nowe pokolenie, które urodziło się i wychowało w niepodległej Białorusi, mające styczność ze światem zewnętrznym poprzez migracje lub podróże, ale również dzięki środkom masowego przekazu jakim jest w znacznym stopniu Internet dający możliwość globalnego przebiegu informacji⁹.

Przebieg wydarzeń w 2020 r. na Białorusi, można uznać za iskrę zapalną, która doprowadziła do sytuacji rewolucyjnej w tym państwie. Wydawać by się mogło, że kluczowe znaczenie w podłożu protestów mają wyniki

⁹ P. Żurawski vel Grajewski, *Belarus's revolution in the international game*, „The Warsaw Institute Review” 2020, nr 4, s. 30.

wyborów prezydenckich z 9 sierpnia 2020 r., które według oficjalnego, rządowego sondażu exit poll za zwycięzcę uznano Aleksandra Łukaszenkę z 79,7% zdobytych głosów. Główna rywalka – Swietłana Cichanouska zdobyła zaledwie 6,8% głosów¹⁰. W tym samym czasie przeprowadzone badanie przez zagraniczne, niezależne exit poll wyniki wykazały znaczne prowadzenie Swietłany Cichanouskiej zyskującej poparcie 71% głosujących, w przypadku Aleksandra Łukaszenki badanie wykazało natomiast 10% poparcia¹¹. Oficjalne wyniki przedstawione przez Centralną Komisję Republiki Białorusi ds. Wyborów i Prowadzenia Referendów Krajowych wykazały, że wybory prezydenckie w 2020 r. wygrał Aleksander Łukaszenko przewagą 80,1% głosów, natomiast Swietłana Cichanouska zyskała otrzymała 10,1% głosów¹². Podłoże protestów jednak nie opiera się jedynie na powyższych sprzecznych wynikach wyborów, ale również na kwestiach związanych z polityką zagraniczną prowadzoną przez białoruską władzę oraz podejściu głowy państwa do sytuacji epidemiologicznej w kraju i na świecie.

Polityka zagraniczna Republiki Białorusi bazuje na dokumencie o nazwie *Podstawowe kierunki polityki wewnętrznej i zagranicznej Republiki Białorusi*, który został zatwierdzony przez Aleksandra Łukaszenkę w 2005 roku. Powyższy dokument podzielony został na dwie części – część pierwsza dotyczy polityki wewnętrznej państwa, druga natomiast skupia się na białoruskiej polityce zagranicznej, gdzie określone zostały zasady jej realizacji, cele oraz zadania¹³.

Realizacja polityki zagranicznej Białorusi zakłada głównie ochrona suwerenności oraz interesów społecznych i państwowych państwa, ale również rozwój stosunków międzynarodowych opartych na poszanowaniu wzajemnych interesów, członkostwo w organizacjach międzynarodowych oraz budowanie pozytywnych relacji z państwami sąsiednimi. W ramach białoruskiej polityki zagranicznej władze biorą pod uwagę ochronę praw obywateli Białorusi za granicami państwa, a także współpracę międzynarodowa na

¹⁰ Białoruś: według rządowego sondażu wygrywa Aleksander Łukaszenko, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/bialorus-wybory-prezydenckie-rzadowy-exit-poll-wygrywa-aleksanderlukaszenko/>, [9.08.2020].

¹¹ Oficjalny exit-poll daje Łukaszence 79,7% poparcia, <https://belsat.eu/pl/news/oficjalny-exit-poll-daje-lukaszence-79-7-poparcia/>, [9.08.2020].

¹² ЦИК огласил окончательные итоги выборов. За Лукашенко проголосовало 80,1%, за Тихановскую – 10,1%, <https://news.tut.by/economics/696655.html>, [14.08.2020].

¹³ K. Pirianowicz, *Znaczenie Republiki Białorusi w relacjach z Federacją Rosyjską i Unią Europejską*, [w:] K. Łukomiak (red.), *Nauki społeczne i humanistyczne – Varia*, Łódź 2020, s. 522.

rzecz bezpieczeństwa, nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, udzielanie wsparcia humanitarnego, przyciąganie zewnętrznych źródeł intelektualnych i naukowych w kwestiach rozwoju edukacji, nauki oraz kultury w ramach potencjału Białorusi¹⁴.

W ramach relacji międzynarodowych w prowadzonej polityce zagranicznej władze Białorusi swoją relację opierały przede wszystkim na współpracy z Federacją Rosyjską. Stosunki te wynikają z uwarunkowań historycznych oraz geopolitycznych. Białoruś od lat jest w znacznym stopniu uzależniona od rosyjskich wpływów energetycznych, rozwoju handlu oraz kwestii związanych z bezpieczeństwem. Współpraca między państwami funkcjonuje między innymi w oparciu o założony w 1997 r. Związek Rosji i Białorusi, który powstał po rozpadzie ZSRR, a w 2000 r. przekształcony został w Państwo Związkowe Rosji i Białorusi, które w ramach dalszego rozwoju w przyszłości miało doprowadzić do pogłębienia współpracy gospodarczej, walutowej oraz celnej obu krajów. W 2019 r. władze rosyjskie zaczęły naciskać na stronę Białorską w celu wprowadzenia postanowień zawartych w umowie o utworzeniu państwa związkowego. Podczas spotkania prezydentów Rosji i Białorusi w Soczi, w grudniu 2019 r. przedstawiono dokument zatytułowany *Program działalności Białorusi i Federacji Rosyjskiej w celu realizacji umowy o powołaniu Państwa Związkowego wraz z załącznikami*, którego założenia miały doprowadzić do integracji obu stron w kwestii związanych z sądownictwem, wspólną walutą oraz polityką celną. Do kompromisu nie doszło ze względu na brak zgody Aleksandra Łukaszenki na wprowadzenie propozycji strony rosyjskiej, które finalnie mogły doprowadzić do znacznego ograniczenia suwerenności państwa białoruskiego¹⁵.

Ciągła współpraca Białorusi z Rosją, a ograniczony rozwój relacji z państwami zachodnimi obniżył poczucie społecznego zaufania wobec prezydenta Łukaszenki. Znaczący wpływ na ten fakt mają również działania władzy wobec zamknięcia granicy lądowej Republiki Białorusi dla obywateli z Polski, Litwy i Ukrainy, jak również prognoza zamknięcia granicy lądowej dla obywateli Białorusi wjeżdżających lub wyjeżdżających z państwa. Należy przy tym zaznaczyć, że stosunkowo niedawno w ramach polityki zagranicznej i współpracy z państwami zachodnimi Białoruś uruchomiła elektronicz-

¹⁴ I. Topolski, *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009, s. 121.

¹⁵ K. Pirianowicz, *Znaczenie Republiki Białorusi w relacjach z Federacją Rosyjską i Unią Europejską*, [w:] K. Łukomiak (red.), *Nauki społeczne i humanistyczne – Varia*, Łódź 2020, s. 525.

ne wizy na terytorium Republiki Białorusi dla państw z krajów zachodnich, w tym również Polski. Wprowadzone przez władze ograniczenia w przemieszczaniu się dla obywateli i cudzoziemców, przez władze białoruskie tłumaczone są jako ochrona przed rozprzestrzenianiem się pandemii wirusa Covid-19.

Zamknięcie granicy w związku z sytuacją epidemiologiczną jest kwestią dyskusyjną ze względu na trwające w obecnej sytuacji protesty w kraju. Wprowadzenie tego typu ograniczeń umożliwiło władzom ograniczenie mobilności społecznej. Andrei Kazakevich reprezentujący Instytut Nauk Politycznych w Uniwersytecie Witolda Wielkiego w Kownie zauważa, że „nie ma dowodów na to, że sytuacja epidemiczna w kraju jest zła ze względu na to, że wirus jest importowany na Białoruś. Ponadto środki te należało zastosować na samym początku epidemii, aby zapobiec rozprzestrzenianiu się wirusa Covid. Teraz jest za późno”. Zdanie Kazakevicha podziela również lekarz chorób zakaźnych Nikita Sołowiek wyjaśniając w rozmowie z redakcją portalu DW.com, iż granice są zwykle zamknięte na wjazd, a nie wyjazd. Wyjazd pacjentów z Covid-19 od nas to problem innych krajów a nie Białorusi. Wydaje mi się, że przyczyny mogą być inne”¹⁶. Białoruski politolog współpracujący ze Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego – Pavel Usow zauważa, że działania władzy Białorusi mają podłoże polityczne w celu wzmocnienia wewnętrznego terrory oraz izolacji Białorusi od świata zewnętrznego¹⁷.

Rozważając kwestie związane z zamknięciem granicy, polityką zagraniczną w połączeniu z protestami należy również zauważyć pierwotne podejście prezydenta Aleksandra Łukaszenki wobec wystąpienia zagrożenia w związku z epidemią, na początku jej występowania, gdzie białoruski prezydent starał się uspokoić naród mówiąc „musicie po prostu pracować, szczególnie teraz i najlepiej na wsi. Ludzie jeżdżą traktorami. Nikt tam nie mówi o wirusie. Tam traktor uleczy każdego. Pola uprawne również”¹⁸. Po przedstawionym stanowisku głowy państwa, na terytorium Białorusi stale zaobserwować można było występowania zakażeń. Organy państwowe oficjalnie nie wprowadzały obostrzeń mających na celu ochronić społeczeń-

¹⁶ *Белорусам закрыли границу на выезд: COVID-19 или политика?*, <https://www.dw.com/ru/belorusam-zakryli-granicu-na-vyezd-covid-19-ili-politika/a-55895720>, [1.12.2020].

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ *Prezydent Białorusi o koronawirusie: traktor wyleczy wszystko*, <https://www.wnp.pl/rynki-zagraniczne/prezydent-bialorusi-o-koronawirusie-tractor-wyleczy-wszystkich,379-509.html>, [20.03.2020].

stwo przed zakażeniem. Obywatele Białorusi, kierując się informacjami pochodzącymi z zagranicy, wzorem państw sąsiednich samodzielnie zadbały o to aby nosić maseczki, zachowywać dystans społeczny.

W okresie trwającej pandemii przebiegała kampania wyborcza przed zbliżającymi się wyborami prezydenckimi, których termin został przewidziany na 9 sierpnia 2020 r. Podczas trwającej kampanii wielu kandydatów opozycyjnych zostało aresztowanych w tym również białoruski aktywista i youtuber Siarheja Cichanouskiego – mąż późniejszej kandydatki Swietłany Cichanouskiej, która jak się okazało była największą rywalką ponownie kandydującego prezydenta Aleksandra Łukaszenki.

Podczas trwającej kampanii prezydenckiej Swietłana Cichanouska zyskiwała niezwykle duże poparcie wśród społeczności białoruskiej. Zaobserwować to można było podczas organizowanych spotkań z kandydatką, wieców wyborczych oraz akcji społecznych organizowanych w związku z organizowaną kampanią. Właśnie podczas kampanii wyborczej Swietłany Cichanouskiej wśród Białorusinów odrodziło się wykorzystanie białoruskich barw biało-czerwono-białych z lat dziewięćdziesiątych XX wieku.

Podczas organizacji samego głosowania, za ich przebieg odpowiadała lojalna wobec prezydenta administracja. Władze ograniczyły możliwość pracy niezależnych obserwatorów podczas głosowania, co przyczyniło się do możliwości manipulacji wynikami wyborów. Jednakże sugerując się niezależnymi sondażami oraz udziałem obywateli Białorusi, w czasie spotkań przedwyborczych opozycji można wnioskować, że Aleksander Łukaszenka znacznie stracił poparcie obywateli.

Ogłoszone wstępne wyniki wyborów 9 sierpnia 2020 r. przyczyniło się do rozpoczęcia przez obywateli protestów. Władza przeciwko obywatelom skierowała siły porządkowe, wykorzystujące gaz łzawiący, granaty hukowe, armatki wodne oraz gumowe kule. Działania funkcjonariuszy stanowiły wyraźny pokaz siły reżimu Aleksandra Łukaszenki. W późniejszym czasie nastąpiło ograniczenie dostępu do Internetu mobilnego, zablokowanie opozycyjnych stron internetowych, masowe aresztowania protestujących, ale także niezależnych dziennikarzy.

Należy zaznaczyć, że protesty organizowane przez społeczność białoruską miały pokojowy charakter. Ponadto wyraźnie zaobserwować można w nich odrodzenie świadomości narodowej przez podkreślanie biało-czerwono-białych barw wykorzystywanych w strojach protestujących, transparentach oraz flagach. Początkowo protesty odbywały się niemal co

dziennie mobilizując większość obywateli Białorusi. Wśród uczestników znajdowali się zarówno ludzie młodzi jak i starsi. Protestowali lekarze, robotnicy, aktorzy, nauczyciele, w tym kadra akademicka, dziennikarze, ale również pracownicy administracji oraz funkcjonariusze służb bezpieczeństwa.

Głosy sprzeciwu wobec wyników wyborów prezydenckich oraz łukaszewskiej polityki nie cichną a jedynie przybierają na sile. Wyrażanie opinii społecznej przeszło również do mediów społecznościowych przez co młode pokolenia Białorusinów, świadomie relacjonuje przebieg wydarzeń na terytorium państwa, w których zaobserwować można agresję służ porządkowych wobec obywateli, gdzie siła często jest wykorzystywana przez funkcjonariuszy bezpodstawnie.

Chęć wprowadzenia zmian w Białorusi zmobilizował również mniejszości białoruskie tworzące organizacje poza granicami państwa w celu kształcenia Białorusinów w kwestiach związanych z praworządnością, historią Białorusi, językiem białoruskim.

Przebieg wydarzeń w 2020 r. na terytorium Republiki Białorusi można uznać za iskrę zapalną, która doprowadziła do sytuacji rewolucyjnej w tym państwie. Wyrażnie chęć odrodzenia narodowego Białorusinów, dążenie do rozwoju państwa oraz potrzeby obalenia reżimu Aleksandra Łukaszenki są początkiem przemian, które na Białorusi niewątpliwie nastąpią.

Bibliografia

- Babiński G., *Pogranicze polsko-ukraińskie. Etniczność, zróżnicowanie religijne, tożsamość*, Kraków 1997.
- Budyta-Bydżyńska M., *Socjologia narodu i konfliktów etnicznych*, Warszawa 2013.
- Kłosowska A., *Kultury narodowe u korzeni*, Warszawa 2005.
- Topolski I., *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009.
- Pirianowicz K., *Charakterystyka systemu politycznego Republiki Białorusi*, [w:] J. Nyčkowski, J. Leśny (red.), *Badania i Rozwój Młodych Naukowców w Polsce. Nauki humanistyczne i społeczne. Historia i polityka*, Poznań 2020.
- Pirianowicz K., *Znaczenie Republiki Białorusi w relacjach z Federacją Rosyjską i Unią Europejską*, [w:] K. Łukomski (red.), *Nauki społeczne i humanistyczne – Varia*, Łódź 2020, s. 519-528.
- Żurawski vel Grajewski P., *Belarus's revolution in the international game*, „The Warsaw Institute Review” 2020, nr 4, s. 28-37.
- ABC dziedzictwa. Słownik pojęć. Świadomość narodowa*, <https://polonika.pl/abc-dziedzictwa/slownik-pojec/s-swiadomosc-narodowa/>.
- Белорусам закрыли границу на выезд: COVID-19 или политика?*, <https://www.dw.com/ru/belorusam-zakryli-granicu-na-vyezd-covid-19-ili-politika/a-55895720/>.

Białoruś: według rządowego sondażu wygrywa Aleksander Łukaszenko, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/bialorus-wybory-prezydenckie-rzadowy-exit-poll-wygrywa-aleksanderlukaszenko/>.

ЦИК огласил окончательные итоги выборов. За Лукашенко проголосовало 80,1%, за Тихановскую – 10,1%, <https://news.tut.by/economics/696655.html/>.

Oficjalny exit-poll daje Łukaszence 79,7% poparcia, <https://belsat.eu/pl/news/oficjalny-exit-poll-daje-lukaszence-79-7-poparcia/>.

Prezydent Białorusi o koronawirusie: traktor wyleczy wszystko, <https://www.wnp.pl/rynki-zagraniczne/prezydent-bialorusi-o-koronawirusie-traktor-wyleczy-wszystkich,379509.html/>.

Olga Bogorodecka*

Dyplomacja kulturalna Polski: podstawowi aktorzy i narzędzia

Podstawową cechą charakterystyczną polskiej polityki zagranicznej od początków XXI wieku jest wykorzystanie narzędzi miękkiej siły państwa, a zwłaszcza – dyplomacji kulturalnej. Poniższy tekst przedstawia próbę analizy głównych aktorów uprawiających ten rodzaj dyplomacji i narzędzi stosowanych w ramach realizacji dyplomacji kulturalnej. Poszerzenie wiedzy na temat tradycji kulturowych państwa, tak zwana działalność promocyjna, kreacja marki narodowej państwa oraz tworzenie pozytywnego wizerunku tego państwa na arenie międzynarodowej, wszystko to zawiera w sobie aktywność zwaną dyplomacją kulturalną. W Polsce, tendencje związane ze wzrostem znaczenia dyplomacji kulturalnej w polityce zagranicznej państwa, wiążą się z okresem przedakcesyjnym do UE, czyli latami 2000-2004. Istotne znaczenie, jak na początku XXI wieku, tak i dotychczas mają kluczowe struktury rządowe, zajmujące się promocją polskiej kultury zagranicą (między innymi Instytut Adama Mickiewicza, Instytut Książki w Krakowie i wiele innych). Poniższy artykuł zawiera opis działalności kluczowych aktorów oraz przedstawia najważniejsze ich narzędzia, takie jak: prezentacje, festiwale, pokazy filmów, wymiany młodzieży itd.

Podstawy teoretyczne pojęcia „dyplomacja kulturalna”

Proces identyfikacji i wyróżnienia pewnej zbiorowości ludzi, jest możliwy, m.in. poprzez kulturę. *Oxford English Dictionary* przedstawia kulturę jako „sztuki i inne przejawy ludzkich osiągnięć intelektualnych rozpatrywane łącznie”¹. Kultura łączy materialne i niematerialne wytwory ludzi, które mogą być wykorzystywane jako element pewnego wyróżnienia na tle innych zbiorowości ludzi / społeczeństw / państw. Przy czym, poznanie

* dr Olga Bogorodecka, Wydział Stosunków Międzynarodowych, Wschodnioeuropejski Uniwersytet Narodowy im. Łesi Ukrainki w Łucku (Ukraina), e-mail: bohorodetska.olha@vnu.edu.ua

¹ Oxford English Dictionary, *Culture*, <http://www.oed.com/view/Entry/45746?rskey=cUcHhr&result=1#eid/>, [27.11.2020].

obecnej kultury pozwala na lepsze zrozumienie jej cech charakterystycznych jak też i wartości, które w sobie zawiera. Takie poznanie może również służyć za podstawę do zbliżenia kultur oraz nawiązywania dobrych i stałych relacji pomiędzy społeczeństwami. Inaczej mówiąc, zapoznanie się z obcą kulturą wiąże się z pewną dychotomią, gdy wchodzi w grę dwa procesy: prezentacja unikalnego odrębnego systemu wartości i tradycji oraz poznanie tej kultury. Mogą one służyć wzajemnemu zrozumieniu, a także zbliżeniu się społeczeństw.

Praktyka poszerzenia wiedzy na temat kultury wybranego państwa jest znana od wielu lat. Jeszcze w XVII wieku w Paryżu było założono Akademię Francuską. W 1635 r. Kardynał Richelieu inicjował tę strukturę, dbając o język francuski i zachowanie jego niezmiennego kształtu. Jak zaznacza D. Stelowska, „był to przełom w instytucjonalizacji działalności kulturalnej państwa (...) jednak dopiero w XIX wieku nastąpiło spojrzenie na państwo narodowe i dalsza instytucjonalizacja społeczeństw kulturalnych”². Chodzi o organizację *Alliance française*, założoną w 1883 r. jako strukturę odpowiedzialną za promowanie kultury i języka francuskiego³.

Dalszy rozwój dyplomacji kulturalnej jest powiązany z działaniami Stanów Zjednoczonych podczas zimnej wojny, kiedy było postanowiono poprawić „efektywność zagranicznego oddziaływania informacyjno-propagandowego”⁴. W 1946 r. powołano Biuro Informacji Międzynarodowej i Spraw Kulturalnych. Przy czym, Centralna Agencja Wywiadowcza też była zaangażowana w proces związany z realizacją dyplomacji kulturalnej, a zwłaszcza, organizując wystawę *Advancing American Art* w 1946 r.⁵ W tym roku również powstaje Program Fulbrighta – jeden z kluczowych programów Stanów Zjednoczonych w dziedzinie dyplomacji kulturalnej.

Po zakończeniu II wojny światowej, aktualnym zadaniem było zapobieganie kolejnym międzynarodowym konfliktom. Z takim przekonaniem, senator J. William Fulbright, zaproponował Program dążący do „odbudowy zaufania między narodami, gdzie kluczową rolę odegrają

² D. Stelowska, *Culture in International Relations*, “Polish Journal of Political Science” 2015, no. 1(3), p. 54.

³ *Alliance française*, <https://www.alliancefr.org/en>, [27.11.2020].

⁴ G. Nycz, *Od krucjaty Wilsona do krucjaty Reagana. Kształtowanie amerykańskiej polityki krzewienia demokracji*, “Politeja” 2009, nr 12, s. 305.

⁵ D. Stelowska, *Culture in International Relations*, “Polish Journal of Political Science” 2015, no. 1(3), p. 55.

naukowcy i liderzy środowisk akademickich na całym świecie”⁶. Program Fulbrighta, który pierwotnie polegał na wymianach naukowych i kulturalnych pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a innymi krajami, trwa do dziś.

Kilka lat później, w 1953 r. założono Agencję Informacyjną Stanów Zjednoczonych (USIA)⁷. Za pomocą struktur, które weszły do USIA, takich jak na przykład Głos Ameryki, zostały promowane, amerykańskie wartości i kultura na całym świecie. W 1954 r., termin „dyplomacja kulturalna” zostaje sprecyzowany przez krytykę sztuki Aline B. Saarinen w gazecie *The New York Times*. Natomiast jako koncepcja polityczna, „dyplomacja kulturalna” zostaje po raz pierwszy użyta przez Roberta H. Thayera, specjalnego asystenta sekretarza stanu w 1959 r.⁸.

Rozważania nad dyplomacją kulturalną, a zwłaszcza jej kluczowym elementem – kulturą, pod kątem siły zostały przedstawione pod koniec XX wieku. Próba usystematyzowania kultury w stosunkach międzynarodowych i polityce zagranicznej, dokonana została przez Josepha Nye’go. Koncepcja kultury i jej rola w stosunkach międzynarodowych, prezentowana przez badacza, polega na przekonaniu, że istnieją dwa rodzaje siły – *soft* i *hard*. Tak zwana „miękka siła” państwa zawiera umiejętności „przekonywania poprzez kulturę, wartości i idee”⁹, natomiast twarda siła – „zmusza do ‘twardej władzy’, która podbija lub wymusza siłę militarną”¹⁰. Takie podejście w latach 1990 położyło początek nowym badaniom nad tym jak istotną rolę odgrywa kultura, zwłaszcza, że może być zarówno wskaźnikiem siły państwa, i sposobem na prowadzenie interakcji międzynarodowych.

Dyplomacja kulturalna jest instrumentem polityki zagranicznej państwa, formą miękkiej siły państwa na arenie międzynarodowej, chociaż sam termin „dyplomacja kulturalna” powstał nieco wcześniej niż samo pojęcie „miękka siła”. Nowoczesne rozważania nad terminem „dyplomacja kulturalna” polegają na przedstawianiu jej przez pryzmat działań, zawierających wymianę idei, promocję własnych tradycji oraz wartości za granicą,

⁶ Polsko-Amerykańska Komisja Fulbrighta, *Historia Programu Fulbrighta*, <https://fulbright.edu.pl/historia-programu-fulbrighta/>, [28.11.2020].

⁷ The Bureau of Educational and Cultural Affairs, *History and Mission of ECA*, <https://eca.state.gov/about-bureau/history-and-mission-eca>, [28.11.2020].

⁸ D. Stelowska, *Culture in International Relations*, “Polish Journal of Political Science” 2015, no. 1(3), p. 62.

⁹ Institute for Cultural Diplomacy, *What is Cultural Diplomacy?* http://www.culturaldiplomacy.org/index.php?en_culturaldiplomacy, [28.11.2020].

¹⁰ Ibidem.

najczęściej w kręgu środowisk opiniotwórczych, w celu wpływu na światopogląd tychże zagranicznych środowisk.

„Państwa, włączając promocję własnej kultury do swojej strategii polityki zagranicznej, liczą na poprawę wizerunku”¹¹. Tworzenie pozytywnego wizerunku jest możliwe dzięki skoordynowanej działalności struktur rządowych i pozarządowych, tak zwanych aktorów dyplomacji kulturalnej. Procesy globalizacyjne na początku XXI wieku doprowadziły do transformacji sposobów, form oraz aktorów, realizujących dyplomację kulturalną. Aktorzy pozarządowi zaczęli odgrywać coraz większą rolę w stosunkach międzynarodowych. Międzynarodowa działalność transnarodowych korporacji, NGO-sów, różnorodnych fundacji i organizacji została dołączona do oficjalnych projektów, programów państwowych struktur, zaangażowanych w realizację dyplomacji kulturalnej.

Stosowana dyplomacja kulturalna lub jej tak zwany praktyczny wymiar łączy w sobie różnorodne aktywności, na przykład w postaci wymian międzynarodowych, organizacji koncertów, wystaw, stypendiów, wizyt studyjnych. Celem takiego rodzaju wydarzeń jest nie tylko promocja własnej kultury, ale również – na szeroką skalę – budowanie platformy czy podstawy do rozwoju dobrych międzyludzkich i międzykulturowych relacji. To wszystko wiąże się z kreowaniem pozytywnego wizerunku państwa, możliwością przyciągania inwestycji zagranicznych, rozwojem biznesu oraz innymi korzyściami, wynikającymi z powyższych kontaktów międzynarodowych. Inaczej mówiąc, jeden z efektów realizacji aktywnej dyplomacji kulturalnej, może wystąpić, przy okazji – rozwój gospodarczy tego państwa, które właśnie realizuje taką formę komunikowania międzynarodowego poprzez kulturę.

Taki punkt widzenia prezentuje M. Ryniejska-Kiełdanowicz, która wskazuje na pewien „układ priorytetów geograficznych w strategiach dyplomacji kulturalnej krajów; w wielu z nich jako adresatów działań promocyjnych umieszcza się np. Chiny i Indie, czyli dwie z szybciej rozwijających się gospodarek w świecie”¹².

¹¹ M. Ryniejska-Kiełdanowicz, *Dyplomacja kulturalna jako narzędzie miękkiej siły Unii Europejskiej*, „Politeja-Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2015, nr 12(37), s. 147.

¹² Ibidem, s. 149.

Dyplomacja kulturalna Polski

Wymiar teoretyczny, zarówno jak i praktyczny, rozwoju dyplomacji kulturalnej w Polsce jest związany z przystąpieniem państwa do Unii Europejskiej. Przedakcesyjny czas na początku XXI wieku Polska wykorzystwała na promowanie własnej kultury w państwach Unijnych w celu przybliżenia/przedstawienia swoich wartości i szeroko pojętej polskiej kultury. W tym okresie, w dokumentach oficjalnych jeszcze nie używano terminu „dyplomacja kulturalna”, bardziej powszechnym było pojęcie – „polityki kulturalnej”. Podstawowy dokument w tym zakresie, o charakterze strategicznym, nosił tytuł: „Zagraniczna polityka kulturalna Polski i jej priorytety na lata 2001–2003”¹³. Zawierał on m.in. cele dyplomacji kulturalnej wyznaczone do osiągnięcia w tym okresie. Wśród takich celów, istotne znaczenie miała prezentacja polskiej kultury dla maksymalnie szerokiej grupy odbiorców zagranicznych.

Cechą charakterystyczną początku XXI wieku były tendencje, określane jako rewolucja technologiczna. Nowoczesne formy komunikowania się dotknęły również sposobów i form promocji własnej kultury za granicą. W swoich wypowiedziach ówczesny podsekretarz stanu Radosław Sikorski, a później minister spraw zagranicznych, najbardziej wśród poprzedników, wyrażał zainteresowanie rozwojem polskiej dyplomacji kulturalnej w ramach szeroko pojętej dyplomacji publicznej. Minister Sikorski definiował dyplomację kulturalną jako „promocję państwa polskiego przez kulturę i naukę, prowadzoną przez polskie placówki zagraniczne”¹⁴.

W tym okresie, polska dyplomacja kulturalna była elementem polityki zagranicznej państwa, realizowana poprzez polskie placówki dyplomatyczne i inne placówki rządowe za granicą. Jednak światowe tendencje na początku XXI wieku, już promowały zwiększenie roli instytucji pozarządowych w stosunkach międzynarodowych. Prywatne struktury, fundacje, transnarodowe korporacje zaczęły coraz bardziej występować i realizować własne interesy już jako aktorzy na arenie międzynarodowej. Proces wdrażenia pozarządowych aktorów w realizację polskiej dyplomacji kulturalnej trwa tak naprawdę do dziś. Dominującą rolę w kreacji i realizacji polskiej

¹³ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Zagraniczna polityka kulturalna Polski i jej priorytety na lata 2001-2003*, Warszawa, s. 4.

¹⁴ A. Umińska-Woroniecka, *Od promocji stosunków kulturalnych i naukowych do dyplomacji kulturalnej w działaniach polskiej służby zagranicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2010, nr 5-6 (57-58), s. 50.

dyplomacji kulturalnej nadal odgrywają Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Ministerstwo Spraw Zagranicznych. To one są kreatorami zakresów, sposób oraz instrumentów w realizacji polskiej dyplomacji kulturalnej. Ponadto ich działalność w tym momencie koncentruje się wokół kilku funkcji, a zwłaszcza – koordynacyjnej i finansowej. Pierwsza polega na weryfikacji i nadzorze nad działalnością podległych im instytucji, m.in. Instytutów Polskich, Instytutu Adama Mickiewicza, Instytutu Książki, Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej, itd. Druga funkcja dotyczy finansowania projektów zorientowanych na promocję Polski, jej kultury, historii, tradycji, a także języka polskiego za granicą, realizowanych przez wyżej wymienione instytucje.

Działalność aktorów pozarządowych w realizacji dyplomacji kulturalnej, takich jak na przykład organizacje pozarządowe (NGO), jest dość istotna. Ich aktywności tworzą platformę do dialogu i poznania się różnych grup społecznościowych, do których dotarcie poprzez placówki dyplomatyczne czy inne rządowe struktury czasami jest ograniczone lub niemożliwe. W Polsce taką rolę najczęściej wykonują różne fundacje, stowarzyszenia. Podobne struktury inicjują programy wymian młodzieży bądź pracowników w celu poszerzenia wiedzy o Polsce, jej historii i kreowania przyjaznych stosunków międzyludzkich. Nawiązanie kontaktów odbywa się również za pomocą organizacji polonijnych, które pełnią dość często rolę pośrednika. Poszerzenie wiedzy na temat polskich narodowych osiągnięć kulturalnych i intelektualnych odbywa się także w ramach programów stypendialnych i wizyt studyjnych.

Aktorzy rządowi

Centralnymi kreatorami polskiej dyplomacji kulturalnej są Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) oraz Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Kluczową jednostką w MSZ Polski, odpowiedzialną za kształt oraz skuteczność dyplomacji kulturalnej, jest Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej. Jego zadaniem jest wypracowanie kierunków i priorytetów w realizacji dyplomacji kulturalnej oraz przygotowanie i implementacja projektów o charakterze kulturalnym, edukacyjnym, informacyjnym, skierowanych do przedstawicieli środowisk opiniotwórczych za

granicą, jak również współpraca z instytucjami kultury w kraju afiliacji¹⁵. Ministerstwu Spraw Zagranicznych podlegają Instytuty Polskie, które funkcjonują jako osobne instytucje w kraju docelowym lub w niektórych państwach działają jako działy kulturalne wybranej placówki dyplomatycznej. Podstawą prawną funkcjonowania Instytutów Polskich jest umowa podpisana między rządem Polski a rządem odpowiedniego państwa (np. *Umowa między Rządem RP a Rządem Królestwa Hiszpanii o utworzeniu i działalności instytutów kultury*¹⁶).

Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej w latach 2017–2021 wskazuje, że wyzwaniem dla polskiej dyplomacji kulturalnej, jest „przełożenie najważniejszych treści dotyczących historii i kultury Polski na język współczesności powszechnie zrozumiały wśród odbiorców z różnych kręgów cywilizacyjnych”¹⁷. Dokument ten wspomina, iż do realizacji tak postawionego zadania potrzebne będzie udoskolenie zdolności komunikacyjnych. Aby to osiągnąć, niezbędna będzie przebudowa sieci Instytutów Polskich, zgodnie z aktualną dynamiką społeczną, ekonomiczną i demograficzną oraz interesami Polski. Niezbędna również będzie umiejętność łączenia znajomości kultury i historii Polskiej z nowoczesnymi środkami komunikacji.

Według stanu na rok 2020, istnieje sieć złożona z 25 Instytutów Polskich. W niektórych państwach istnieją również przedstawicielstwa Instytutów Polskich na uczelniach wyższych (np. na Wydziale Stosunków Międzynarodowych WUN im. Łesi Ukrainki, Ukraina). Celem ich działalności jest tworzenie pozytywnego wizerunku państwa poprzez docieranie do „możliwie szerokich, zagranicznych środowisk artystycznych, eksperckich i opiniotwórczych w celu budowania dobrych, ścisłych kontaktów z ich przedstawicielami”¹⁸.

Promocja polskiej kultury, nauki, historii odbywa się również w postaci kursów językowych. Oprócz nauki języka polskiego (najczęściej w formie bezpłatnych kursów) istnieje również możliwość zapoznania z polską

¹⁵ Zarządzenie Nr 12 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lipca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych, Dz.Urz.MSZ.2013.15, https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/..., [27.11.2020].

¹⁶ *Umowa między Rządem RP a Rządem Królestwa Hiszpanii o utworzeniu i działalności instytutów kultury*, <https://www.culturapolaca.es/images/Files/umowa.pdf>, [27.11.2020].

¹⁷ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021*, <https://www.gov.pl/attachment/8196524f-687b-40e6-aca8-82c53ff8e6db>, [29.11.2020].

¹⁸ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Instytuty Polskie*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/instytuty-polskie>, [27.11.2020].

muzyką, literaturą, malarstwem¹⁹. Materiały dla nauki języka polskiego zawierają, oprócz gramatyki, również nagrania ze znanymi polskimi artystami, projektantami, kompozytorami, co daje możliwość szerszego i głębszego poznania tzw. polskiego „kodu” kulturowego. Ambasady Polski oraz odpowiednie działy kultury czy Instytuty Polskie organizują wystawy czasowe polskich malarzy, koncerty muzyki klasycznej, pokazy kina polskiego oraz podobne wydarzenia.

Popularne są festiwale polskiego kina organizowane osobno albo umieszczone w ramach „Dni kultury polskiej”. Jako przykład, wspomnieć warto o Polskim Festiwalu Filmowym w Berlinie w 2018 r.²⁰ czy „Kinotece”²¹ – największym Polskim Festiwalu Filmowym w Londynie (w 2020 r. Festiwal był organizowany w formie *online*).

Ważną formą promocji polskiej kultury za granicą, jest zapoznanie społeczeństw zagranicznych z najnowszą polską literaturą. Instytuty Polskie organizują prezentacje książek znanych polskich autorów, m.in. Olgi Tokarczuk, Czesława Miłosza²². Przykładowo, Instytut Polski w Pekinie organizuje akcje „Narodowego Czytania”. Inicjatywa polega na wspólnym czytaniu utworów literackich. W grudniu 2020 r. takim utworem była „Balladyna” Juliusza Słowackiego. W wydarzeniu tym uczestniczyło ponad 200 chińskich studentów i lektorów języka polskiego z 14 uczelni z całego kraju²³.

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest również odpowiedzialne za realizację dyplomacji kulturalnej, szczególnie w zakresie popularyzacji polskiego dziedzictwa kulturowego oraz osiągnięć artystycznych. Promocją kultury polskiej poza granicami państwa zajmuje się Departament Współpracy z Zagranicą, wśród zadań którego jest „inicjowanie i przygotowywanie projektów umów międzynarodowych w dziedzinie kultury, programów wykonawczych do nich, prowadzenie oraz uczestnictwo w negocjacjach; prowadzenie spraw związanych z realizacją postanowień

¹⁹ Польський Інститут, *Курси польської мови при III*, <https://instytutpolski.pl/kyiv/>, [29.11.2020].

²⁰ Polnisches Institut Berlin, *Polish Film Festival*, <http://www.polnischekultur.de/>, [29.11.2020].

²¹ Polish Cultural Institute London, *Kinoteka Polish Film Festival is back!* <https://instytutpolski.pl/london/2020/11/07/kinoteka-polish-film-festival-is-back/>, [30.11.2020].

²² Instytut Polski w Moskwie, *Literatura*, <https://instytutpolski.pl/moskwa/category/events/literatura/>, [15.12.2020].

²³ Instytut Polski w Pekinie, *巴拉迪娜 czy Balladyna?* <https://instytutpolski.pl/beijing/pl/2020/12/09/>, [15.12.2020].

dotyczących współpracy i wymiany kulturalnej z zagranicą oraz ochrony dóbr kultury zawartych w umowach międzynarodowych, programach wykonawczych i innych dokumentach”²⁴. W ramach Departamentu funkcjonują również zespoły projektowe, które odgrywają ważną rolę w realizacji strategicznych projektów w zakresie promocji kultury polskiej za granicą. Te zespoły były, między innymi, odpowiedzialne za „promocję zagraniczną obchodów roku Chopina w 2010 roku czy organizację wystawy „Polska-Niemcy 1000 lat sąsiedztwa” oraz organizację konkursu Europejskiej Stolicy Kultury”²⁵. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego aktywnie współpracuje z innymi podmiotami zaangażowanymi w realizację projektów mających na celu promocję kultury polskiej, a zwłaszcza z Instytutem Adama Mickiewicza, Instytutem Książki czy też Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie.

Instytut Adama Mickiewicza został powołany w 2000 r., a jego celem jest „budowa i komunikacja wymiaru kulturalnego marki Polska poprzez aktywny udział w międzynarodowej wymianie kulturalnej. Instytut zrealizował i realizuje projekty kulturalne w 70 krajach na 5 kontynentach, m.in. w Wielkiej Brytanii, Rosji, Izraelu, krajach Beneluksu, Hiszpanii, Austrii, Szwecji, Francji, Niemczech, Turcji, USA, na Ukrainie, Litwie, a także w Algierii, Maroku, Indiach, Japonii i Chinach”²⁶. Istotnym osiągnięciem Instytutu było inicjowanie i koordynacja portalu *cultura.pl* w kilku wersjach językowych. Jest to serwis informujący o najważniejszych wydarzeniach kulturalnych w Polsce i zagranicą. Wśród inicjatyw Instytutu w ciągu ostatnich lat wskazać można następujące aktywności:

- „Program Polska 100”, przygotowany z okazji stulecia odzyskania przez Polskę Niepodległości;
- „Program Azja” – promocja polskiej kultury w Chinach, Japonii i Korei;
- wizyty studyjne najwybitniejszych przedstawicieli świata kultury²⁷.

²⁴ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Departament Współpracy z Zagranicą*, <https://www.gov.pl/web/kultura/departament-wspolpracy-z-zagranica/>, [15.12.2020].

²⁵ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Raport o stanie kultury*, s. 31, https://nck.pl/upload/attachments/302369/promocja_polskiej_kultury_za_granic.pdf/, [10.12.2020].

²⁶ *Instytut Adama Mickiewicza*, <https://iam.pl/pl/o-nas/instytut-adama-mickiewicza> [09.12.2020].

²⁷ Instytut Adama Mickiewicza, *Działalność*, <https://iam.pl/pl/programy/program-polska-100>, [09.12.2020].

Kolejną instytucją zaangażowaną w realizację polskiej dyplomacji kulturalnej jest Instytut Książki w Krakowie. Jest to struktura powołana przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w 2004 r. do popularyzacji czytelnictwa w Polsce oraz promowania polskiej literatury na świecie²⁸.

Wśród projektów skierowanych do społeczności zagranicznych najbardziej istotnym jest „Program Translatorski ©Poland”. W ramach powyższej inicjatywy przewidywane jest wsparcie informacyjne i finansowe dla „zagranicznych i polskich wydawców zainteresowanych wydawaniem polskich książek w tłumaczeniach na inne języki”²⁹. W ciągu ostatnich lat ilość pozycji wydanych przy wsparciu udzielanego w ramach Programu sięga kilkuset rocznie, a książki te ukazują się także poza Europą³⁰.

Prezentacja polskiej literatury na poziomie międzynarodowym, jest możliwa również dzięki organizacji udziału polskich wydawnictw oraz autorów w Międzynarodowych Targach Książki w Wilnie, Londynie, Paryżu, Barcelonie, Lwowie³¹. W minionym roku, polska literatura była obecna na MTK we Frankfurcie i Pekinie.

Wyjątkowym projektem realizowanym przez Instytutu Książki jest „Szkoła Nowych Tłumaczy”, realizowana wspólnie z Instytutami Polskimi. Ta inicjatywa jest odbywa się w formie warsztatów translatorskich, skierowana do „osób z różnych krajów znających język polski i pragnących zająć się zawodowo tłumaczeniem literatury polskiej”³². Podstawowym celem projektu jest promocja literatury polskiej, języka polskiego oraz zwiększenie zainteresowania Polską i jej kulturą. Kolejnym celem tego projektu jest zwiększenie liczby tłumaczy z języka polskiego. Według stanu na rok 2020, w ostatnim czasie takie warsztaty odbyły się w Izraelu i w Rosji.

Polski Instytut Sztuki Filmowej został powołany w 2005 r. i jest jednym z istotnych aktorów w polskiej dyplomacji kulturalnej. „Celem Instytutu jest przywrócenie polskiemu filmowi rangi i pozycji na świecie, poprzez stworzenie warunków podobnych do tych, w jakich rozwijają się

²⁸ Instytut Książki, *Misja i zakres działań*, <https://instytutksiazki.pl/o-nas,11,misja-i-zakres-dzialan,41.html>, [09.12.2020].

²⁹ Instytut Książki, *Program Translatorski ©Poland*, <https://instytutksiazki.pl/zagranica,4,program-translatorski-%C2%A9poland,29.html> [access 09.12.2020].

³⁰ Pełna lista wydanych książek: <https://instytutksiazki.pl/>, [09.12.2020].

³¹ Instytut Książki, *Międzynarodowe Targi Książki*, <https://instytutksiazki.pl/zagranica,4,miedzynarodowe-targi-ksiazki,28.html>, [09.12.2020].

³² Instytut Książki, *Szkoła Nowych Tłumaczy*, <https://instytutksiazki.pl/zagranica,4,szkola-nowych-tlumaczy,75.html>, [11.12.2020].

kinematografie odnoszące międzynarodowe sukcesy artystyczne i ekonomiczne”³³. Promocja polskiej sztuki filmowej, odbywa się *stricte* za pomocą prezentacji polskich filmów w ramach festiwali międzynarodowych o wysokiej randze, a także w ramach współpracy międzynarodowej, organizacji szkoleń zawodowych dla twórców filmowych. Polski Instytut Sztuki Filmowej w zakresie promocji polskiego kina zagranicą działa w trzech kierunkach: finansowanie aktywności promocyjno-informacyjnych; dystrybucji polskiego kina oraz stypendia zagraniczne. Wśród ostatnich przedsięwzięć promocyjnych, zrealizowanych w lutym 2020 r., były:

- promocja polskich filmów podczas targów *European Film Market 2020 (Berlinale)*;

- promocja krótkometrażowego filmu fabularnego „Rykoszety” w reżyserii Jakuba Radeja podczas Międzynarodowego Festiwalu Filmów Krótkometrażowych Clermont-Ferrand we Francji³⁴.

W zakresie dystrybucji polskiego kina za granicą w 2020 r., warto wspomnieć o kluczowych aktywnościach Instytutu w tej dziedzinie:

- dystrybucji filmu „Słodki Koniec Dnia” (reż. Jacek Borcuch) we Francji;

- dystrybucja filmu „Obywatel Jones” (reż. Agnieszka Holland) w Norwegii i Danii;

- dystrybucja filmu „Żelazny Most” (reż. Monika Jordan-Młodzianowska) w Norwegii, Danii i Wielkiej Brytanii;

- dystrybucja filmu „Zieja” (reż. Robert Gliński) w Wielkiej Brytanii, Irlandii, Islandii, Niemiec, Belgii, Holandii, Austrii, Norwegii, Szwecji, USA³⁵.

Stypendia zagraniczne wydawane są na przykład, w celu udziału reżysera na festiwalu, konferencji, forum, targach międzynarodowych; udziale producenta filmu w gali rozdania nagród³⁶. Ponadto, Polski Instytut Sztuki Filmowej wspiera finansowo i organizacyjnie również festiwale kina

³³ Polski Instytut Sztuki Filmowej, *Informacje prawne*, <https://pisf.pl/informacje-prawne/>, [11.12.2020].

³⁴ Polski Instytut Sztuki Filmowej, *Priorytet I: Promocja polskiego filmu za granicą*, <https://pisf.pl/dotacje/17-lutego-2020/>, [17.12.2020].

³⁵ Polski Instytut Sztuki Filmowej, *Priorytet II: Dystrybucja polskiego filmu za granicą*, <https://pisf.pl/dotacje/26-pazdziernika-2020/>, [17.12.2020].

³⁶ Polski Instytut Sztuki Filmowej, *Priorytet III: Stypendia zagraniczne*, <https://pisf.pl/dotacje/30-listopada-2020/>, [17.12.2020].

polskiego, między innymi w Londynie, Moskwie, Berlinie, Wilnie, Nowym Jorku, Dublinie³⁷.

Aktorzy pozarządowi

Intensywna praca w zakresie promocji polskiej kultury, wspierania projektów mających na celu utrzymanie pozytywnego wizerunku Polski na arenie międzynarodowej, odbywa się również dzięki działalności instytucji pozarządowych. Zaangażowanie fundacji o charakterze kulturalnym, ośrodków analitycznych, najważniejszych instytucji naukowych, uczelni wyższych w projekty promocyjne ma ogromne znaczenie w procesie implementacji i rozwoju polskiej dyplomacji kulturalnej. W tym momencie obserwujemy również tendencje związane z rozwojem polskiej dyplomacji naukowej. W istocie duża część projektów kulturalnych skierowanych do społeczeństw za granicą łączy w sobie elementy obu rodzajów dyplomacji – kulturalnej i naukowej.

Taką specyficzną formą działań promocyjnych o charakterze kulturalno-naukowym są programy wymian akademickich oraz programy stypendialne na uczelniach wyższych w Polsce. Podobne inicjatywy mogą wychodzić ze strony uczelni wyższych, ale również mogą być inicjowane przez różne fundacje. Przykładem takiej działalności może być Fundacja Liderzy Przemian. Jest to jeden z pozarządowych aktorów dyplomacji kulturalnej Polski zagranicą. Fundacja została powołana w 2016 r. w celu koordynacji kilku programów kulturalno-naukowych, a zwłaszcza Programu Stypendialnego im. Lane’a Kirklanda czy Programu *Study Tours to Poland* dla studentów i profesjonalistów. Podstawowym celem Fundacji jest „wspieranie elit państw Europy Wschodniej, Kaukazu i Azji Centralnej – ludzi, którzy wykazują się postawą obywatelską, działają na rzecz rozwoju w swoich krajach”³⁸. Oprócz tak zwanych działań prorozwojowych w społeczeństwach zagranicą, fundacja ma swój wkład w kreowanie pozytywnego wizerunku Polski na arenie międzynarodowej. Jest to promowanie kultury, nauki, wartości, a także doświadczeń Polski w tych lub innych dziedzinach życia społecznego wśród obywateli państw zagranicznych. Jak wskazuje sama Fundacja,

³⁷ Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Raport o stanie kultury*, s. 47, https://www.nck.pl/upload/attachments/302369/promocja_polskiej_kultury_zagranic.pdf, [10.12.2020].

³⁸ Fundacja Liderzy Przemian, <https://leadersofchange.pl/o-fundacji/#fundacja-rada/>, [17.12.2020].

jednym z jej ważniejszych celów jest „promocja Polski jako kraju przyjaznego i zainteresowanego budowaniem współpracy w regionie”³⁹.

Fundacja jest ważnym podmiotem dyplomacji kulturalnej Polski oraz dyplomacji naukowej, ze względu na kierunki jej działań, wśród których są staże i pobyty naukowe w Polsce zagranicznych liderów społecznych, studentów czy naukowców. Program pobytu w Polsce w ramach wyżej wymienionych programów, oprócz możliwości przeprowadzenia badań naukowych, obejmuje szerokie spektrum aktywności, mających na celu zapoznanie uczestników programu z kulturą Polski. Odbywa się to poprzez naukę języka polskiego, istnieje możliwość odbycia staży w polskich instytucjach kultury, zapoznanie z polską literaturą, muzyką a także poprzez organizowanie konferencji, wykładów, spotkań integracyjnych, wycieczek oraz innych form aktywności.

Warto dodać, że cechą charakterystyczną realizacji polskiej dyplomacji kulturalnej jest pewien brak koordynacji działań instytucji rządowych, a także pozarządowych aktorów, mających na celu promocję polskiej kultury zagranicą. Istnienie dużej ilości aktorów zaangażowanych w proces promocji polskiej kultury za granicą wiąże się z brakiem zintegrowanego systemu promocji kultury polskiej na świecie. Zalecane jest wyznaczenie „podmiotu wiodącego, mającego odpowiednie uprawnienia i instrumenty, które pozwolą na efektywną realizację zadań służących zbudowaniu silnej i konkurencyjnej marki narodowej Polski”⁴⁰. Takie podsumowanie w swoim raporcie zawarła Najwyższa Izba Kontroli w 2019 r., analizując promocję kultury polskiej zagranicą.

Oprócz problemu braku skoordynowanych działań aktorów rządowych oraz pozarządowych w realizacji dyplomacji kulturalnej, istotnym zagadnieniem jest monitoring oraz analiza skuteczności tego rodzaju *soft power* Polski. W tym momencie obserwujemy brak badań na poziomie państwowym (zarówno na poziomie struktur rządowych, jak i pozarządowych), pozwalających określić na ile polska dyplomacja kulturalna jest efektywna.

Jednym ze sposobów na „mierzenie” skuteczności dyplomacji kulturalnej jest badanie opinii społecznej w społeczeństwach zagranicznych. Taka forma ewaluacji pozwala zbadać skuteczność działań realizowanych przez

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Promocja kultury polskiej za granicą. Informacja o wynikach kontroli*, 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21207,vp,23839.pdf>, [27.11.2020].

różne podmioty polskiej dyplomacji kulturalnej. Metoda badania opinii społecznej zagranicą, jest kluczowa do podjęcia działań, skierowanych na możliwą poprawę czy zmianę wizerunku Polski w kraju docelowym. Badanie opinii społecznej jest istotnym wyznacznikiem istniejących w pewnym społeczeństwie stereotypów, które dość często są przeszkodą w percepcji obcej kultury i związanych z nią wartości. Takie badania opinii społecznej mogą być ważnym i pomocnym sposobem na zmianę czy pogłębienie działań kulturalnych Polski w tym lub innym państwie.

Na poziomie międzynarodowym ewaluacja *soft power* państwa, czyli jego miękkiej siły, która opiera się na promocji kultury państwa zagranicą, jest prezentowana w postaci różnych rankingów. Takim przykładem jest *The Soft Power 30 Index*. Ranking ten dotyczy analizy rozwoju państwa w sześciu kategoriach „władzy, w tym jakości instytucji politycznych, kultury, edukacji, zaangażowania w sprawy świata, gospodarki oraz obecności państwa w przestrzeni cyfrowej oraz jakości tej obecności”⁴¹. W 2019 r. Polska znajdowała się na 23 miejscu wśród 30 państw⁴². Twórcy rankingu (*Portland Communications and the USC Center on Public Diplomacy*) zwracają uwagę na kulturę i naukę jako podstawowe zasoby miękkiej siły Polski.

Wizerunek Polski na arenie międzynarodowej w dużej mierze zależy od form i metod stosowanych przez rządowe i pozarządowe struktury mające na celu promocję kultury polskiej za granicą. Głównymi podmiotami realizacji polskiej dyplomacji kulturalnej są jednostki rządowe. Najważniejsze z nich to Instytuty Polskie oraz Instytut Adama Mickiewicza. Warto wskazać, iż sporo wydarzeń kulturalnych, organizowanych przez powyższe i inne struktury, nie są „mierzone” (oceniane) w kierunku ich skuteczności. Proponowanym rozwiązaniem albo pewną metodą na ewaluację polskiej dyplomacji kulturalnej zagranicą są badania opinii społecznej w krajach realizacji działań promujących polską kulturę.

Bibliografia

Alliance française, <https://www.alliancefr.org/en/>.

Fundacja Liderzy Przemian, <https://leadersofchange.pl/o-fundacji/#fundacja-rada/>.

⁴¹ Ibidem, s. 4.

⁴² *The Soft Power 30 Index, Poland*, <https://softpower30.com/country/poland/>, [2.11.2020].

- Institute for Cultural Diplomacy, *What is Cultural Diplomacy?* http://cultural-diplomacy.org/index.php?en_culturaldiplomacy/.
- Instytut Adama Mickiewicza, <https://iam.pl/pl/o-nas/instytut-adama-mickiewicza/>.
- Instytut Adama Mickiewicza, *Działalność*, <https://iam.pl/pl/programy/program-polska-100/>.
- Instytut Książki, *Międzynarodowe Targi Książki*, <https://instytutksiazki.pl/zagranica,4,miedzynarodowe-targi-ksiazki,28.html/>.
- Instytut Książki, *Misja i zakres działań*, <https://instytutksiazki.pl/o-nas,11,misja-i-zakres-dzialan,41.html/>.
- Instytut Książki, *Program Translatorski ©Poland*, <https://instytutksiazki.pl/zagranica,4,program-translatorski-%C2%A9poland,29.html/>.
- Instytut Książki, *Szkola Nowych Tłumaczy*, <https://instytutksiazki.pl/zagranica,4,szkola-nowych-tlumaczy,75.html/>.
- Instytut Polski w Moskwie, *Literatura*, <https://instytutpolski.pl/moskva/category/events/literatura/>.
- Instytut Polski w Pekinie, *巴尔拉迪娜 czy Balladyna?*, <https://instytutpolski.pl/beijing/pl/2020/12/09/%e5%b7%b4%e5%b0%94%e6%8b%89%e8%bf%aa%e5%a8%9c-czy-balladyna/>.
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Departament Współpracy z Zagranicą*, <https://www.gov.pl/web/kultura/departament-wspolpracy-z-zagranica/>.
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Raport o stanie kultury*, https://www.nck.pl/upload/attachments/302369/promocja_polskiej_kultury_za_granic.pdf/.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Instytuty Polskie*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/instytuty-polskie/>.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, *Zagraniczna polityka kulturalna Polski i jej priorytety na lata 2001-2003*, Warszawa (21 sierpnia 2001).
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017 - 2021*, <https://gov.pl/attachment/8196524f-687b-40e6-aca8-82c53ff8e6db/>.
- Najwyższej Izby Kontroli, *Promocja kultury polskiej za granicą. Informacja o wynikach kontroli*, 2019, <https://nik.gov.pl/plik/id,21207,vp,23839.pdf/>.
- Nycz G., *Od krucjaty Wilsona do krucjaty Reagana. Kształtowanie amerykańskiej polityki krzewienia demokracji*, „Politeja” 2009, nr 12, s. 299-322.
- Oxford English Dictionary, *Culture*, <http://www.oed.com/view/Entry/45746?rsk=ey=cUcHhr&result=1#eid/>.
- Polish Cultural Institute London, *Kinoteka Polish Film Festival is back!*, <https://instytutpolski.pl/london/2020/11/07/kinoteka-polish-film-festival-is-back/>.
- Polnisches Institut Berlin, *Polish Film Festival*, <http://www.polnischekultur.de/>.
- Polski Instytut Sztuki Filmowej, *Informacje prawne*, <https://pif.pl/informacje-prawne/#/>.
- Polski Instytut Sztuki Filmowej, *Priorytet I: Promocja polskiego filmu za granicą*, <https://pif.pl/dotacje/17-lutego-2020/#/>.
- Polski Instytut Sztuki Filmowej, *Priorytet II: Dystrybucja polskiego filmu za granicą*, <https://pif.pl/dotacje/26-pazdziernika-2020/#/>.

- Polski Instytut Sztuki Filmowej, *Priorytet III: Stypendia zagraniczne*, <https://pisf.pl/dotacje/30-listopada-2020/>.
- Polsko-Amerykańska Komisja Fulbrighta, *Historia Programu Fulbrighta*, <https://fulbright.edu.pl/historia-programu-fulbrighta/>.
- Ryniejska-Kiełdanowicz M., *Dyplomacja kulturalna jako narzędzie miękkiej siły Unii Europejskiej*, „Politeja-Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2015, nr 12(37), s. 143-160.
- Stelowska D., *Culture in International Relations*, “Polish Journal of Political Science” 2015, no. 1(3), pp. 50-72.
- The Bureau of Educational and Cultural Affairs, *History and Mission of ECA*, <https://eca.state.gov/about-bureau/history-and-mission-eca/>.
- The Soft Power 30 Index, *Poland*, <https://softpower30.com/country/poland/>.
- Umińska-Woroniecka A., *Od promocji stosunków kulturalnych i naukowych do dyplomacji kulturalnej w działaniach polskiej służby zagranicznej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2010, nr 5-6 (57-58).
- Umowa między Rządem RP a Rządem Królestwa Hiszpanii o utworzeniu i działalności instytutów kultury*, <https://www.culturapolaca.es/images/Files/umowa.pdf/>.
- Zarządzenie Nr 12 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 9 lipca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych, Dz.Urz.MSZ.2013.15, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/zm-zarzadzenie-w-sprawie-nadania-regulaminu-organizacyjnego-34785332/>.
- Польський Інститут, *Курси польської мови при ПІІ*, <https://instytutpolski.pl/kyiv/>.

„Polski Londyn” – środowisko polskiej emigracji w Londynie w pierwszych latach po II wojnie światowej w przekazie Jerzego Pietrkiewicza

Złożone okoliczności zakończenia II wojny światowej skutkowały licznymi problemami w środowisku polskiej emigracji. Widoczne to było również w odniesieniu do polonii w Londynie. Ponadto, w Londynie ulokowane było centrum polityczne emigracyjnej elity państwa polskiego. Zawiłości i problemy tego środowiska przedstawił Jerzy Pietrkiewicz w książce *Future to Let*¹. J. Pietrkiewicz był polskim emigrantem, poetą, tłumaczem. Znał doskonale specyfikę polskiej emigracji. Jego twórczość cenil Jan Paweł II, który powierzył mu tłumaczenie swoich publikacji.

Wydawca książki *Future to Let*, William Heinemann, wprowadził ją na rynki w 1958 r., jednocześnie w Wielkiej Brytanii, Australii i Kanadzie. Rok później opublikowano książkę w Stanach Zjednoczonych. Natomiast polskie wydanie ukazało się dopiero w 2016 r. i nosiło tytuł: *Zrezygnować z przyszłości*, przekładu dokonała Alicja Skarbińska-Zielińska.

Należy zaznaczyć, że po namowach angielskich wydawców, Pietrkiewicz zdecydował się na przyjęcie nazwiska „Peterkiewicz”. Zmiana ta nie pomogła autorowi w promocji książki, jednak ułatwiła Anglikom wymowę nazwiska autora². Jedną z wielbicielek tej powieści Pietrkiewicza była brytyjska pisarka, Muriel Spark³, która w liście do pisarza datowanym na 20 kwietnia 1958 r., gratulowała mu entuzjastycznych recenzji⁴. Recenzja

* dr Katarzyna Cieplińska, Olsztyńska Szkoła Wyższa, ORCID 0000-0003-4011-1429, e-mail: cieplinska.tlumaczenia@gmail.com

¹ J. Peterkiewicz, *Future to Let*, Heinemann, London – Melbourne – Toronto 1958.

² B. Czaykowski, *Przyszłość do wynajęcia*, „Kultura” 1958, nr 12, s. 32.

³ Muriel Spark, poetka, krytyk literacki i autorka wielu powieści. Zob.: A. Sanders, *The Short Oxford History of English Literature*, New York 2000, s. 601-603; A. Burgess, *The Novel Now. A Guide to Contemporary Fiction*, New York 1970, s. 127-129.

⁴ Oryg.: „My Dear Jerzy, I am absolutely delighted to see your FUTURE TO LET so wonderfully received, and I am longing to be home and get my copy. I have seen, so far, the T.L.S. article and the Observer; and I hug myself with great joy. And I am longing to know if, when you speak to your publishers, you hear a subtle change of inflection in their voices. Oh, Jerzy and dear Christine, this has made me very happy, because it is so just, and because Jerzy was so patient about the book, and true to himself. I do hope it has more and more success (...).Yours,

zamieszczona w „Times Literary Supplement” dotyczyła roli, jaką w literaturze angielskiej odgrywają pisarze obcego pochodzenia. Recenzent omówił trzy powieści, których autorzy – Sam Astrachan, Jan Carew i Jerzy Peterkiewicz wywarli, jego zdaniem, największy wpływ na literaturę w języku angielskim. Książkę Polaka uznano za najlepszą⁵, równocześnie porównując *Future to Let* do powieści Cervantesa. To jednak nie przekonywało Pietrkiewicza. Za jedyne podobieństwo pomiędzy tymi dziełami pisarz uznał humor:

(...) humor, który może przetrwać, tak jak w *Don Kichocie*, jest oparty na kontraście i to na kontraście idącym bardzo głęboko. Na przykład w *Przyszłości do wynajęcia* ten kontrast będzie w angielskim, rzekomo ustabilizowanym świecie i tym świecie, który się improwizuje cały czas; w polskim środowisku⁶.

Z wypowiedzi J. Pietrkiewicza wynika fakt, że polskie środowisko w Londynie w sposób istotny nie pasowało do ustabilizowanego świata brytyjskiego. Pozostawało niejako w ciągłej izolacji, tworząc własną – hermetyczną strukturę.

Niepoehlebny obraz polskiej emigracji w Londynie w *Przyszłości do wynajęcia* napotykał na sprzeciw licznych środowisk⁷. Pietrkiewiczowi stawiano zarzuty, jakoby książka miała jedynie ośmieszyć Polaków. Autor odpowiadał na nie następująco: „Na pewno nie jest to propaganda nacjonalistyczna i powieść nie jest wymierzona przeciwko Polakom, ani też przeciw Anglikom. (...) W „*Future to Let*” wyszedłem z ogólnego założenia występującego we wszystkich krajach, że cudzoziemcy są śmieszni. Następnie, poddając próbie to założenie, starałem się pokazać, że cudzoziemcy nie są aż tak śmieszni i znajdują się tylko poza obrębem swego świata”⁸.

rejoicing and with love, Muriel”. List ten znajduje się w zbiorach Biblioteki Archiwum Emigracji w Toruniu. Dalej używam określenia: zbiory Biblioteki AE UMK. Tłumaczenie autorki. Wszystkie cytaty z języka angielskiego, w tym także fragmenty powieści *Future to Let* umieszczone są w niniejszym tekście – o ile nie zostały oznaczone inaczej – w tłumaczeniu autorki.

⁵ Oryg.: „In Mr. Peterkiewicz we come upon a novelist who constructs plots with the neat glee of a Molière; (...) Like *Don Quixote*, it is uproarious; and like *Don Quixote*, it is not funny at all”. J. Davenport, *Earls Court and Elsewhere*, „Observer”, 20.04.1958.

⁶ Z Jerzym Pietrkiewiczem rozmawiała Alicja Moskalowa, 19.12.1981 na Hampstead w Londynie, „Pamiętnik Literacki”, t. 5, Londyn 1993, s. 220, cyt za: B. Tarnowska, *Miedzy światami. Problematyka bilingwizmu w literaturze. Dwujęzyczna twórczość poetów grupy „Kontynenty”*, Olsztyn 2004, s. 90.

⁷ Ch. Brooke-Rose, *Rozmowa z Jerzym Pietrkiewiczem*, „Wiadomości”, 1958, nr 17, s. 1.

⁸ Ibidem.

Książka Pietrkiewicza została odebrana, podobnie jak np. dzieła innych emigracyjnych pisarzy – Burgess’a⁹ i Narayan’a, w dwojaki sposób: Anglicy chwalili humor, Polacy krytykowali autora za obrazę narodu. Zdaniem zaś autora, obraz rodaków, jaki wyłonił się z tej powieści, był jak najbardziej uzasadniony i odzwierciedlający rzeczywistość „polskiego Londynu”. Ataki na własną osobę, jak też negatywne opinie na temat utworu, Pietrkiewicz komentował następująco:

Była to bardzo dobra powieść (...). A Polacy na emigracji byli oburzeni – jak on śmiał wypisywać o nas takie rzeczy?! (...). Krytykowałem emigrację. Odkrywałem różne rzeczy, jak na przykład to, że ktoś tam tworzy legendę wokół siebie. To się nie podobało. Teraz ktoś mi zasugerował, że moja powieść powinna zostać przetłumaczona na język polski, bo wiele osób już nie żyje... Opisałem różne typy, różne sceny z codziennego życia i co z nich wynika. Pojawia się tam też miłość Polaka i Angielki. Takie połączenie według mnie zawsze było ukryte, a pojawiało się przecież... (...). Była to dla mnie próba – jak dalece ja moich rodaków kocham...¹⁰.

Opinie przedstawicieli „polskiego Londynu” na temat książki Pietrkiewicza skupiały się głównie na sposobie przedstawienia powojennej emigracji w Wielkiej Brytanii, a pomijały pozostałe wątki powieści. Satyryczny portret polskiego środowiska raczej oburzał Polaków na emigracji niż śmieszył. Niewielu z nich stać było na dystans i obiektywną ocenę własnych zachowań.

*

Future to Let, której akcja osadzona została w Londynie lat 50. XX wieku, jest powieścią o losach Polaków na emigracji. Oprócz środowiska polskiego autor charakteryzuje też postacie Anglików, którzy z tym środowiskiem byli związani. Np. jedna z postaci – Lancelot Thawroe, planuje sprzedać otrzymany w spadku dom. Sytuacja jednak komplikuje się, kiedy Anglik odkrywa, że przejął dom wuja wraz z lokatorką – polską emigrantką (Celina Ogarek). Kobieta potrzebuje czasu na znalezienie nowego mieszkania, a jej początkowo zdawkowe rozmowy z nowym właścicielem kończą się ich ro-

⁹ A. Burgess, w książce *The Novel Now*, analizował elementy mające wpływ na różnice w odbiorze powieści pisanych po angielsku przez imigrantów oraz przez Anglików. Burgess uznał, że ze względu na różnice kulturowe i wyznaniowe, te same książki są różnie postrzegane przez odbiorców różnych nacji.

¹⁰ *Moja siła jest w tym, że jestem sierotą...Z Jerzym Pietrkiewiczem rozmawia Krzysztof A. Dorosz*, „Kresy” 2007, nr 69/70, s. 219.

mansem. Zakochany w Celinie Lancelot pozwala się wciągnąć w wir będących udziałem polskich emigrantów politycznych wydarzeń i dyskusji.

Okazuje się, że miłość Anglika i Polki jest możliwa, pomimo, że nie jest to typowe dla angielskiej specyfiki. W powieści Pietrkiewicza pojawiają się trzy główne wątki: miłosny; polityczny oraz moralny, związany z odniesieniem do Ojczyzny.

W każdym z wymienionych aspektów, Autor ukazuje charakterystyczne dla polskiej emigracji zachowania. W licznych opiniach emigrantów, były one przerysowane. Jednak wydaje się, że stanowiły faktyczny obraz „polskiego Londynu”. Np. wspomniany wcześniej bohater powieści – Lancelot, porównuje Polkę Celinę do pogańskiej bogini, tajemniczej i całkowicie nieprzewidywalnej. Zaangażowany w romans z polską pięknoscią, ze wszystkich sił stara się zrozumieć Polaków. Jest niezwykle zaskoczony, gdy kobieta odrzuca propozycję małżeństwa. W odbiorze Anglików, Polacy byli zatem całkowicie nieprzewidywalni w swoich działaniach.

W powieści Pietrkiewicza przeszkodą dla uczucia Anglika i Polki jest przeszłość kobiety. Ponieważ Polka wciąż kocha swojego zaginionego małżonka. Ponadto, kobieta zdaje sobie sprawę, że Anglik nigdy nie zrozumie jej tragicznej sytuacji i bólu, jaki nosi po utracie ojczyzny i rodziny. Dodatkowo, jej syn wychowany został w Związku Radzieckim na fanatycznego zwolennika władzy komunistycznej.

Ostatecznie, Celina Ogarek odsuwa od siebie Lancelota, który nie jest w stanie zrozumieć motywów jej postępowania. W oczach Anglika martyrologiczna postawa ukochanej wiąże się z jej narodowością, gdyż jego zdaniem wszyscy Polacy wolą zamartwiać się przeszłością zamiast zająć się bieżącymi sprawami. Jego opinia na temat ukochanej Polki, jak i na temat całej społeczności polskich emigrantów, zawiera się w zdaniu: „Ona chce, żeby każdy wokół niej odczuł, że jest nieszczęśliwa, wielka wspólnota dusz, a wszystkie nieszczęśliwe”¹¹.

W powieści Pietrkiewicza, Lancelot, który miał własne emigracyjne doświadczenia, stał się obserwatorem z zewnątrz, zarówno wobec społeczności polskiej, jak i brytyjskiej. Dekada odosobnienia i zerwania relacji z Anglią pozwoliła mu na dystans i zachowanie pragmatyzmu w ocenie obu nacji. Tym trudniej było mu pojąć, dlaczego Polacy postrzegają stan wygna-

¹¹ Oryg.: „She wants everybody around her to feel that she’s miserable, a great communion of souls, and each soul miserable”. J. Peterkiewicz, *Future to Let*, London 1958, s. 219; Dalej oznaczono cytaty z tej powieści skrótem FL.

nia jako tragiczny, podczas gdy on sam cieszy się życiem na emigracji i nie odczuwa najmniejszej tęsknoty za krajem ojczystym. Natomiast Polacy odrzucają terażniejszość, a tym samym pozbawiają się możliwości odnalezienia własnego miejsca w kraju, w którym wielu z nich prawdopodobnie spędzi resztę życia. Ich przyszłość jest „do wynajęcia”, bo sami o nią nie dbają.

W podsumowaniu rozważań Pietrkiewicza zauważamy, że Polacy w Londynie nie starają się nauczyć angielskiego, ani nie są zainteresowani brytyjską kulturą. Żyją w zamkniętej enklawie, izolując się od Anglików¹². Brak perspektywicznego myślenia i oderwanie od rzeczywistości najbardziej widoczny jest w politykierstwie bohaterów *Future to Let*¹³. Największą pasję emigrantów znad Wisły stanowi „polityka”, pozwalająca im na kultywowanie zarówno swojego patriotyzmu, jak i pijaństwa¹⁴. Nieodłącznym atrybutem „polskości” jest bowiem wódka – zawsze obecna na spotkaniach partyjnych. Każde zebranie kończy się zbiorowym upiciem, zatem są to właściwie spotkania towarzyskie, a nie robocze. Walczące ze sobą partie, dyskusje i kłótnie oraz idea stworzenia nowego rządu na uchodźctwie, to w powieści – działalność utopijna, ale dająca emigrantom poczucie przynależności¹⁵.

¹² O izolacji, jaką wywołuje emigracja i trudnościach w jej przełamaniu pisał Czesław Miłosz w eseju *Być emigrantem*: „Sytuacja wygnańca ma w sobie coś z mizantropii, a równocześnie coś z voyeryzmu. Choć nauczył się, co dookoła niego mówią, ich intonacje są mu obce (...). Toteż obcuje z ludźmi powierzchownie, zamknięty w swoim wewnętrznym zamku mizantropa”. C. Miłosz, *Życie na wyspach*, Kraków 1997, s. 80.

¹³ H. Kubiak, *Tożsamość kultury i integracja europejska*, [w:] R. Rybiński (red.), *Kultura polska w zintegrowanej Europie – szanse czy zagrożenia?*, Toruń 2003, s. 54.

Leszek Kołakowski twierdził, że chęć ochrony własnej tożsamości powoduje, między innymi, agresję wobec przedstawicieli innych narodów: „potwierdzanie własnej tożsamości czy to przez jednostkę, czy przez grupę etniczną lub ciało religijne nosi w sobie niebezpieczeństwo agresji i dążenie do panowania nad innymi: broniąc swej prawowitości, jednostka łatwo nabiera przekonania, iż musi ją utwierdzać przez roszczenie swej władzy; naród chroni swą tożsamość przez wrogość wobec innych narodów”. L. Kołakowski, *O tożsamości zbiorowej*, [w:] E.W. Böckenförde, K. Michalski (red.), *Tożsamość w czasach zmiany: rozmowy w Castel Gandolfo*, przekł. S. Amsterdamski, Kraków 1995, s. 55.

¹⁴ Tak pisał o działalności środowiska polskiego w Londynie Antoni Słonimski w 1941 r.: „W wypowiedziach zarówno polityków, jak i publicystów naszej emigracji, jakże rzadko dochodzi do głosu troska o sprawiedliwość społeczną, myśl rewolucyjną, pragnienie przebudowy świata. Dominuje wciąż jeszcze bogoojczyźniany frazes, podniecenie szowinistyczne i pogarda dla wszelkich śmielszych prób reformistycznych”. Zob. A. Słonimski, *Tradycje naszej emigracji*, „Robotnik Polski w Wielkiej Brytanii” 1942, nr 10; [w:] tegoż, *Kroniki londyńskie*, zebrał P. Kądziała, Warszawa 1995, s. 57-59.

¹⁵ Zdaniem Danuty Mostwin, chęć działania na rzecz ojczyzny stanowiła potrzebę duchową emigrantów, która nadawała sens ich życiu na uchodźctwie. Uparte trwanie przy polskości i sprawach kraju powodowało, że emigranci kultywowali język i kulturę polską, a uciekali od możliwości asymilacji z kulturą angielską. Zob.: D. Mostwin, *Trzecia wartość. Wykorzenienie i tożsamość*, Lublin 1995, s. 98.

Podzielone na frakcje partie mają być jednak zjednoczone pod przewodnictwem bohatera narodowego – w powieści jest nim Adam Gruda. Okazuje się on jednak starym, schorowanym fizycznie, a także i psychicznie, człowiekiem, który okres aktywności politycznej ma już dawno za sobą. Sprytni „politycy” chcą go wykorzystać jedynie jako symbol walki z komunizmem i doprowadzić do stworzenia wspólnego rządu¹⁶.

W powieści, dzięki manipulacjom rozpolitykowanych rodaków dochodzi do Walnego Zgromadzenia, na którym przywódca Ligi Chłopskiej ma wygłosić przemowę i stanąć na czele całego narodu. Starzec Gruda jednak nagle umiera w czasie wiecu. Scena śmierci Grudy była oceniana zarówno w wymiarze politycznym, jak i poetyckim¹⁷.

Postać Adama Grudy jest alegorycznym przedstawieniem sytuacji politycznej w ówczesnej Polsce. Gruda był więziony przez władze PRL-u, a do Londynu przewieźli go agenci rządowi, nazywani w powieści „pracownikami *Polexportu*”. Zarówno w polskim więzieniu, jak i w siedzibie tej polskiej „firmy” w Anglii, Grudzie podawano leki zaburzające sprawność umysłową. Pod ich wpływem dawny przywódca polityczny tracił poczucie rzeczywistości.

W wizji Grudy, do państwa Ofiarodawców Krwi (odniesienie do Polski) przyjeżdżają z wizytą Generał Knout i Marszałek Pogromov (symbolizujący Niemcy i Rosję), a na ulicach witają ich tłumy maszerujących zmarłych, którzy niosą banery z hasłami: „Dziękujemy wam za obozy koncentracyjne” („We thank you for the concentration camps”), „Wybaczenie, że przeklinaliśmy was w godzinie naszej śmierci” („Forgive us that we cursed you in the hour of our death”), „Co zapomniane, zostało wybaczone. Pomóżcie nam zapomnieć” („What is forgotten is forgiven. Help us to forget”) (FL 207).

Widzenie Grudy stanowi protest Pietrkiewicza przeciwko reżimowi stalinowskiemu w Polsce. Nawet z perspektywy angielskiej, scena ta jest bardzo odważna, jako że „antysowieckość była wówczas na Zachodzie bardzo niepożądana”¹⁸.

¹⁶ Wydaje się, iż pierwowzorem postaci Adama Grudy stał się Wincenty Witos. Poza analogią w politycznych losach Witosy oraz Grudy, można zauważyć zbliżony styl wypowiedzi obu postaci. Ich wystąpienia przepełnione są patriotyzmem, mają podobne zabarwienie emocjonalne. O postaci W. Witosy zob.: A. Zakrzewski, *Wincenty Witos. Chłopski polityk i mąż stanu*, Warszawa 1997; M.P. Deszczyński, *Wincenty Witos*, Warszawa 2009; W. Witos, *Moje wspomnienia*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza [b.m.w.] 1981.

¹⁷ S. Kossowska, *Książka o nas*, „Wiadomości”, 1958, nr 33 (Londyn).

¹⁸ J. Pastarska, *Lepszy Polak? Obrazy emigranta w prozie polskiej na obczyźnie po 1945 roku*, Rzeszów 2006, s. 119.

Należy zatem zwrócić uwagę na antykomunistyczny wydźwięk *Future to Let*, który jednak nie był jednoznacznie oceniany. Wskazywano np., że radykalna postawa pisarza wyrażona w powieści zdradzała cudzoziemskie pochodzenie autora:

Bezkompromisowe i namiętne zdeklarowanie się przeciwko komunizmowi, tak mało popularne w kraju umiarkowanych, zgodnych do ustępstw i nie dopowiadanych do końca poglądów, mimo najpiękniejszej angielszczyzny, zawsze go zdradzi, że jest cudzoziemcem¹⁹.

Mocno zaakcentowana antysowiecka postawa Pietrkiewicza nie przyczyniła się do sukcesu *Future to Let*. „Nawet to, że przedmiotem satyry stali się w niej na równi Polacy, jak i Anglicy, mogło tylko wzmocnić jej powodzenie. A jednak złudny okazał się zamiar autora, by wyjść poza siebie, by się wyzwolić z narodowej natury. *Future to Let* można czytać jako satyrę na Polaków i jako księgę tęsknoty i sentymentalizmu narodowego. Poeta polski na próżno starał się ukryć swoje uczucia”²⁰.

Future to Let nie jest jednak jedynie satyrą. Scena, w której chodząca do angielskiej szkoły mała Polka o imieniu Joanna pokazuje Lancelotowi swoje wypracowanie, obrazuje tragedię narodu polskiego. Joanna jest zdziwiona i rozczarowana faktem, że nauczycielka nie pozwoliła jej przeczytać wypracowania przy całej klasie. Fragment jej pracy na temat *The first winter I remember* [Pierwsza zima, jaką pamiętam] brzmiał:

Śnieg był głęboki i cichy, i bardzo cicha była śmierć mojej matki. Rosjanie deportowali nas poprzedniej zimy, ale nie pamiętam tego zbyt dobrze. Nie pamiętam nawet wagonów dla bydła, w których podróżowaliśmy. Szkoda, że nie umiem opisać różnicy między ciszą śniegu a ciszą śmierci²¹ (FL 175).

Natomiast wskazana wcześniej śmierć Grudy, jest symbolem zniweczenia prób zjednoczenia polskiej emigracji. W jej środowisku natychmiast pojawiają się nowe konflikty i powszechna dezorientacja. Okazuje się, że Polakom brak konsekwencji w działaniu, a pozbawienie lidera oznacza pograżenie w chaosie. Wskazują na to postaci innych bohaterów powieści. Np. jeden z działaczy politycznych, który miał objąć tekę ministra, nagle przestał

¹⁹ S. Kossowska, op. cit., s. 3.

²⁰ J. Bielatowicz, *Literatura na emigracji*, Londyn 1998, s. 220-221.

²¹ Oryg.: „The snow was deep and quiet, and very quiet was my mother's death. The Russians had deported us the winter before, but I do not remember that well, not even the cattle-train in which we travelled. I wish I could describe the difference between the silence of the snow and the silence of death”.

wykazywać zainteresowanie swoją funkcją i zniknął, po czym Polacy poszukiwali go w całym Londynie. Inny, major Notarski, zaraz po nominacji zrezygnował ze stanowiska ministra²². Pokazuje to, jaki był stan „polskiego Londynu” w aspekcie politycznym.

Politykierstwo Polaków, obsesyjnie pochłoniętych tematem własnej ojczyzny, cechują deklaracje bez pokrycia, poczucie wielkości i przekonanie o doniosłej roli dziejowej narodu polskiego. Ponadto, partyjni działacze całkowicie ignorują opinie Anglików, a właściwie prawie wcale nie dopuszczają ich do głosu. Ponadto, narzucają Anglikom swoje poglądy i tworzą własną, nierealistyczną wizję świata.

Niektórzy Polacy, zwłaszcza ci, którzy w czasie wojny walczyli, zachowują się irracjonalnie. Np. są przekonani, że wciąż muszą działać w konspiracji, a na napotkane osoby patrzą pod kątem przydatności do działań wojennych i szpiegowskich.

* *

Spory polityczne emigracji londyńskiej, ukazane przez Pietrkiewicza w powieści *Future to Let*, mogą wydać się współczesnemu czytelnikowi znacznie przejawione. Jednakże źródła historyczne potwierdzają istniejące wówczas konflikty pomiędzy licznymi partiami i stronnictwami. Stanisław Sierpowski i Stanisław Żerko pisali o niezgodzie panującej wśród Polaków mieszkających w Wielkiej Brytanii. Zdaniem autorów, „w łonie >>londyńskiej<< emigracji politycznej narastały konflikty”²³, które nasiliły się po śmierci Władysława Raczkiewicza w czerwcu 1947 r.²⁴

Nowym prezydentem został wówczas, zgodnie z wolą zmarłego poprzednika, były minister spraw zagranicznych August Zaleski, popierany przez emigracyjne koła sanacyjne. Natomiast premier Tomasz Arciszewski podał się do dymisji a następnie wraz z socjalistami przeszedł do opozycji.

²² Pierwowzorem postaci majora Notarkiego był Sergiusz Piasecki. Zob. J. Peterkiewicz, *In the Scales of Fate. An Autobiography*, London – New York 1993, s. 214-215.

²³ S. Sierpowski, S. Żerko, *Dzieje Polski w XX wieku*, Poznań 2002, s. 383.

²⁴ E. Mc Gilvray stawia tezę, iż polski rząd na uchodźstwie nie stanowił samodzielnej siły politycznej, ale był kontrolowany przez władze brytyjskie. Spolaryzowanie polityczne frakcji i wewnętrzne walki osłabiały środowisko emigracyjne, co stanowiło korzystną dla Brytyjczyków sytuację. Zob.: E. Mc Gilvray, *Polski rząd na uchodźstwie*, przekł. Z. Kaleta, Warszawa 2011, s. 178-180. O zależności polskiego rządu emigracyjnego od W. Churchilla zob. m.in.: *Fragment protokołu rozmowy premiera S. Mikołajczyka z premierem W. Churchilllem w sprawie porozumienia polsko-sowieckiego*, [w:] A. Sudół, *Polska na szachownicy wielkich mocarstw*, Bydgoszcz-Toruń 1997, s. 175-176.

Nowym premierem został generał Tadeusz Bór-Komorowski. W miarę upływu lat, walka między partiami zaostrzała się, a podejmowane kolejno przez Stanisława Mikołajczyka i generała Kazimierza Sosnkowskiego inicjatywy zjednoczenia emigracji politycznej nie powiodły się. Rola obozu prezydenckiego malała, gdyż zwalczała go działacze antyrządowi skupieni wokół Rady Politycznej i Tymczasowej Rady Jedności Narodowej, która powstała w roku 1954. Okres prezydentury Augusta Zaleskiego to zatem lata poważnego rozbitcia i skłócenia środowisk emigracji politycznej. Podejmowane z początkiem lat siedemdziesiątych próby konsolidacji były już bardziej udane²⁵.

W obliczu faktów historycznych, należy zgodzić się ze zdaniem Rafała Moczkodana, który sugerował prawdziwość przedstawionego w książce obrazu: „powieść nie jest oszczerstwem, zjadliwym atakiem czy zajadłą i nieprzejednaną krytyką”²⁶. Co prawda, właśnie rodaków Pietrkiewicz ukazał w „krzywym zwierciadle”, ale miał w tym wiele racji. Tak duża liczba partii politycznych, jak i rozbieżność ich programów, nie mogła prowadzić do podjęcia wspólnych działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji Polaków na uchodźstwie i w kraju. Ponadto, ta mnogość ugrupowań musiała szokować Anglików przyzwyczajonych do systemu dwupartyjnego.

Powroty rodaków do kraju były tematem sporów i żarliwych dyskusji w kręgach polskiej emigracji. Istotnie, po ustaniu działań wojennych, co najmniej pół miliona Polaków, którzy uciekli z kraju podczas okupacji, pozostało na wychodźstwie w państwach Europy Zachodniej, tworząc emigrację polityczną. Większość z nich uznała Stanisława Mikołajczyka i innych przedstawicieli elit, którzy zdecydowali się na powrót do Polski Ludowej, za zdrajców²⁷.

Jerzy Pietrkiewicz w powieści *Future to Let* wyraził swoje zdanie na temat repatriacji. Przykładem bohatera, któremu grozi widmo powrotu do kraju, jest Julian Atrament. Tajny współpracownik komunistycznego rządu stoi przed trudnym wyborem – może lojalnie powrócić do Polski, kiedy władze wydadzą mu takie polecenie, bądź wybrać wolność, pozostając w Wielkiej Brytanii. Powrót do kraju oznacza podporządkowanie, przymus donosi-

²⁵ Zob.: S. Sierpowski, S. Żerko, *Dzieje Polski...*, s. 383; D. Górecki, *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939-1990*, Warszawa 2002, s. 185-255.

²⁶ R. Moczko, *Satyra, paszkwil czy arcydzieło? Jerzego Pietrkiewicza „Przyszłość do wynajęcia”* [w:] B. Czarnecka, J. Kryszak (red.), *Jerzy Pietrkiewicz - inna wersja emigracji*, Toruń 2000, s. 183.

²⁷ W. Roszkowski, *Historia Polski 1914-2004*, Warszawa 2004, s. 142-143 i n.

cielstwa i niepewność losu²⁸. Z drugiej strony, współpraca z prosowieckimi organami władzy stanowi dla niego intratne źródło dochodu oraz gwarantuje regularne wydawanie książek jego autorstwa. Po długich wahaniach, Julian Atrament podejmuje decyzję o pozostaniu w Anglii. Brytyjski areszt jest miejscem schronienia przed komunistycznymi agentami. Jego nowym, zasługującym na szacunek rodaków zajęciem, stało się pisanie do brytyjskich gazet komentarzy na tematy związane z Polską. Świadczy to o tym, że J. Pietrkiewicz był przeciwny zarówno powrotom do kraju, jak i publikowaniu tam twórczości pisarzy emigracyjnych.

* * *

Kwestią najszerzej dyskutowaną w odniesieniu do obrazu polskiej emigracji przedstawionej przez J. Pietrkiewicza było satyryczne ukazanie kręgów powojennej emigracji londyńskiej. Można zatem uznać, że w gronie rodaków omawiających powieść Pietrkiewicza także panował wyśmiewany przez pisarza polonocentryzm²⁹. Natomiast brakowało opinii na temat przedstawienia Anglików w *Future to Let*. Sami Brytyjczycy, niepozbawieni autoironii, przyjęli swój portret – nakreślony przez cudzoziemca piszącego po angielsku – z rozbawieniem i prawdziwym uznaniem dla autora. Jednak bez wątpienia, obraz „polskiego Londynu”, przedstawiony przez J. Pietrkiewicza, jest istotnym źródłem informacji i wpływa znacząca na pogłębienie stanu wiedzy o polskiej emigracji i jej wpływie na środowisko międzynarodowe.

Bibliografia

- „Pamiętnik Literacki”, t. 5, Londyn 1993.
Bielatowicz J., *Literatura na emigracji*, Londyn 1998.
Brooke-Rose Ch., *Rozmowa z Jerzym Pietrkiewiczem*, „Wiadomości”, 1958, nr 17.
Burgess A., *The Novel Now. A Guide to Contemporary Fiction*, New York 1970.
Czaykowski B., *Przyszłość do wynajęcia*, „Kultura”, 1958, nr 12, s. 32, Paryż.
Davenport J., *Earls Court and Elsewhere*, „Observer”, 20.04.1958.
Deszczyński M.P., *Wincenty Witos*, Warszawa 2009.
Górecki D., *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939-1990*, Warszawa 2002.
Kubiak H., *Tożsamość kultury i integracja europejska*, [w:] R. Rybiński (red.), *Kultura polska w zintegrowanej Europie – szanse czy zagrożenia?*, Toruń 2003.

²⁸ *Dziennik Bolesława Taborskiego. Fragmenty z lat 1953-1965*, [w:] B. Czarnecka, J. Kryszak (red.), op. cit., s. 264.

²⁹ M. Kisiel, *Pokolenia i przełomy. Szkice o literaturze polskiej drugiej połowy XX wieku*, Katowice, 2004, s. 37-47.

- Kisiel M., *Pokolenia i przełomy. Szkice o literaturze polskiej drugiej połowy XX wieku*, Katowice 2004.
- Kołąkowski L., *O tożsamości zbiorowej*, [w:] E.W. Böckenförde, K. Michalski (red.), *Tożsamość w czasach zmiany: rozmowy w Castel Gandolfo*, przekł. S. Amsterdamski, Kraków 1995.
- Kossowska S., *Książka o nas*, „Wiadomości”, 1958, nr 33, Londyn.
- Mc Gilvray E., *Polski rząd na uchodźstwie*, przekł. Z. Kaleta, Warszawa 2011.
- Miłosz C., *Życie na wyspach*, Kraków 1997.
- Moczkodan R., *Satyra, paszkwil czy arcydzieło? Jerzego Pietrkiewicza „Przyszłość do wynajęcia”* [w:] B. Czarnecka, J. Kryszak (red.), *Jerzy Pietrkiewicz - inna wersja emigracji*, Toruń 2000.
- Moja siła jest w tym, że jestem sierotą...Z Jerzym Pietrkiewiczem rozmawia Krzysztof A. Dorosz*, „Kresy” 2007, nr 69/70.
- Mostwin D., *Trzecia wartość. Wykorzenienie i tożsamość*, Lublin 1995.
- Pasterska J., *Lepszy Polak? Obrazy emigranta w prozie polskiej na obczyźnie po 1945 roku*, Rzeszów 2006.
- Peterkiewicz J., *Future to Let*, Heinemann, London – Melbourne – Toronto 1958.
- Peterkiewicz J., *In the Scales of Fate. An Autobiography*, London – New York 1993.
- Roszkowski W., *Historia Polski 1914-2004*, Warszawa 2004.
- Sanders A., *The Short Oxford History of English Literature*, New York 2000.
- Sierpowski S., Żerko S., *Dzieje Polski w XX wieku*, Poznań 2002.
- Słonimski A., *Kroniki londyńskie*, zebrał P. Kądziera, Warszawa 1995.
- Słonimski A., *Tradycje naszej emigracji*, „Robotnik Polski w Wielkiej Brytanii”, 1942, nr 10.
- Sudoł A., *Polska na szachownicy wielkich mocarstw*, Bydgoszcz-Toruń 1997.
- Tarnowska B., *Miedzy światami. Problematyka bilingwizmu w literaturze. Dwujęzyczna twórczość poetów grupy „Kontynenty”*, Olsztyn 2004.
- Witos W., *Moje wspomnienia*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, 1981.
- Zakrzewski A., *Wincenty Witos. Chłopski polityk i mąż stanu*, Warszawa 1997.

Związki partnerskie – stosunek Polski i Polaków

Niniejszy artykuł, nie przyjmując określonego stanowiska, obrazuje poglądy, rozważania i debaty nad prawnym uregulowaniem związków partnerskich w Polsce oraz wyniki badań opinii społecznej obywateli tego kraju na temat akceptacji związków partnerskich hetero i homoseksualnych, jak również stanowiska naukowców polskich na temat znaczenia i roli małżeństwa oraz innych, alternatywnych do niego, stylów życia. Wskazuje na przyczyny popularności niesformalizowanych związków partnerskich oraz uzasadnienie aprobaty bądź odrzucenia uprawnomocnienia związków jednopłciowych przez społeczeństwo naszego kraju. Ukazuje, iż małżeństwo i rodzina są wciąż ważnymi dla Polaków wartościami, ale zaznacza się coraz wyraźniej tolerancja dla niekonwencjonalnych form życia małżeńskiego i rodzinnego.

Nawiązywanie różnego rodzaju kontaktów, interakcji z innymi ludźmi jest dla człowieka niezbędne, ponieważ mają decydujący wpływ na rozwój osobisty i społeczny jednostki. To jedna z najwcześniej ujawniających się i najsilniejszych ludzkich tendencji, która wyraża się w dążeniu do tworzenia więzi emocjonalnej, chęci bycia razem, w łączeniu się w mniejsze i większe grupy oraz poszukiwaniu akceptacji otoczenia¹. Najbardziej powszechnym, praktykowanym i akceptowalnym przez społeczności i kultury świata związkiem międzyludzkim jest rodzina, w Polsce – usankcjonowane małżeństwo leżące u podstaw rodziny². Jednak nie jest to jedyna forma.

*dr Danuta Kamilewicz-Rucińska, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: danutakamilewicz@poczta.onet.pl

¹ R.F. Baumeister, M.R. Leary, *The need to belong: Desire for interpersonal attachment as a fundamental human motivation*, "Psychological Bulletin" 1995, nr 117(3), s. 497-529; D.G. Myers, *Bliskie związki a jakość życia*, [w:] J. Czapiński (red.), *Psychologia pozytywna. Nauka o szczęściu, zdrowiu, sile i cnotach człowieka*, PWN, Warszawa 2004, s. 204-254.

² Polska jest krajem o silnej tradycji rodzinnej, co znajduje odzwierciedlenie w strukturze ludności według stanu cywilnego. W 2011 r. wśród ludności w wieku 20 lat i więcej (jest to populacja licząca prawie 30 mln. osób) 60,1% pozostawało w prawnie zawartych związkach małżeńskich, dodatkowo, kolejne ponad 2% populacji 20 lat+ deklaroowało pozostawanie w związkach nieformalnych (kohabitacyjnych – informacje dotyczą związków partnerskich heteroseksualnych). Źródło: J. Stańczak, K. Stelmach, M. Urbanowicz, *Małżeństwa oraz*

Bycie singlem, komuna, związek wolny czy homoseksualny lub związki partnerskie stanowią alternatywny styl życia w stosunku do małżeństwa³. Nieformalne pożycie nie jest zjawiskiem nowym. Alternatywne do małżeństwa formy istnieją od zarania dziejów, przybierając coraz to inną postać wraz ze zmieniającymi się realiami. „Zmiany następowały zwłaszcza w zakresie formy nieformalnego pożycia, jego ukształtowania, motywów podjęcia decyzji zawiązania związku przez partnerów, akceptacji społecznej, jego oceny przez władze świeckie i kościelne”⁴. W warunkach radykalnych zmian społecznych i kulturowych zmienia się znaczenie i funkcje socjalizacyjno-wychowawcze rodziny. Rodzina zmienia się, wykazując wiele umiejętności dopasowywania się do (po)nowoczesnego społeczeństwa, a jej wartości oraz związana z nimi uczuciowość należą do zjawisk „turbulentnych”⁵. Wpływ na to mają postępujące dynamicznie procesy globalizacji, mobilności, technicyzacji sfer życia intymnego, zaawansowany proces niezależności ekonomicznej kobiet, a także coraz większa społeczna zgoda na mozaikowość form bycia razem z partnerem tej samej i/lub odmiennej płci. Instytucjonalny wymiar rodziny słabnie na rzecz wymiaru zindywidualizowanego, partnerskiego, coraz bardziej akceptowanego przez społeczeństwa.

Cechą związku partnerskiego jest pojęcie oznaczające „(...) najczęściej współpracę, wzajemność, zaufanie i pomoc. W związku z tym, związek partnerski, to taki związek, który zawiera te atrybuty”⁶. Termin jest przypisywany również dla małżeństwa i konkubinatu. Potocznie w społeczeństwie polskim przyjmuje się, że taki rodzaj związku występuje pomiędzy dwojgiem ludzi i ma charakter niesformalizowany⁷. Związek partnerski jest zawierany dobrowolnie i w sposób świadomy między osobami, które „chcą żyć razem z wolnej woli”⁸. Związki partnerskie mogą dotyczyć również byłych małżon-

dzielnictwo w Polsce, GUS Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, Warszawa 2016, s. 8.

³ A. Kwak, *Rodzina w dobie przemian. Małżeństwo i kohabitacja*, wyd. Żak, Warszawa 2005, s. 73.

⁴ F. Hartwich, *Związki partnerskie, Aspekty prawne*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2011, s. 17.

⁵ Zygmunt Bauman nazywa nowe strategie współczesnie kreowanych projektów płynnymi, turbulentnymi, wciąż zagadkowymi, które „każą unikać jak ognia wszystkiego, co to raz na zawsze, na wieki wieków, aż śmierć nas rozdzieli”, patrz: Z. Bauman, *Ponowoczesność jako źródło cierpienia*, Warszawa 2000, s. 143.

⁶ J. Leoński, *Związki partnerskie w perspektywie socjologicznej teorii zaufania*, [w:] M. Andrzejewski (red.), *Związki partnerskie debata na temat projektowanych zmian prawnych*, wyd. Dom Organizatora, Toruń 2013, s. 11.

⁷ Ibidem.

⁸ F. Hartwich, *Związki partnerskie, Aspekty prawne*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2011, s. 51.

ków jak i małżeństw zawieranych ze względów religijnych, niezgodnych z danym prawem cywilnym. Wyróżnia się zatem dwie podstawowe grupy związków partnerskich. Pierwszą stanowią pary, które biorą pod uwagę i rozważają kwestię małżeństwa. Druga grupa to partnerzy, którzy kategorycznie odrzucają zawarcie związku małżeńskiego, jako niezgodnego z ich potrzebami. Osoby z pierwszej grupy zazwyczaj decydują się w późniejszym na zawarcie małżeństwa – w przypadku potwierdzenia, iż współżycie jest pewne lub w momencie pojawienia się dziecka, które mobilizuje do określenia jasnej i klarownej sytuacji między rodzicami.

Związki partnerskie wytwarzają wewnątrz własnych intymnych mikrospołecznych światów specyficzne dla siebie wzory zachowań, które ogół społeczeństwa przyjmuje, następnie adoptuje i asymiluje, bądź odrzuca. Wzory tych zachowań, w połączeniu z konkretnymi pragnieniami jednostek i ich dążeniami życiowymi w połączeniu z cechami osobowościowymi, L. Dyczewski zalicza do kultury symbolicznej⁹.

Popularność niesformalizowanych związków partnerskich zwiększa dobrowolność wchodzenia w tego typu rodzaj relacji oraz brak problemów formalnych podczas ewentualnego rozstania. Związek małżeński coraz częściej traci na korzyść związków partnerskich. Niejednokrotnie jest odbierany jako hamulec możliwości samorealizacji, stanowi barierę do zgody na podział obowiązków domowych przypisywanych tradycją dla określonej płci, nie zapewnia poczucia bezpieczeństwa finansowego, a ślub staje się zbędną i kosztowną formalnością wywołującą często poczucie lęku. Współżycie przedmałżeńskie nie jest już zjawiskiem piętnowanym społecznie i moralnie w takiej mierze jak dawniej i zawarcie związku przed Bogiem nie jest niezbędne do podjęcia aktywności seksualnej. Rozwody, które są coraz liczniejsze¹⁰, powodują, iż związek małżeński przestaje być postrzegany jako relacja stabilna. Współcześnie wiele osób czuje się bardziej „producentami” niż adresatami norm moralnych. Wybujały indywidualizm pociągający za sobą kruchość relacji międzyludzkich zniechęca ludzi do zawierania małżeństw, wynaturzając więzi rodzinne i „(...) doprowadza do traktowania każdego członka rodziny jako samotnej wyspy, sprawiając dominację w niektórych

⁹ L. Dyczewski, *Rodzina twórcą i przekazicielem kultury*, Lublin 2003, s. 13.

¹⁰ W ostatnich latach rozpada się w Polsce ponad 200 tys. małżeństw rocznie, w tym około 30% w wyniku rozwodu. Źródło: J. Stańczak, K. Stelmach, M. Urbanowicz, *Małżeństwa oraz dzieciństwo w Polsce*, GUS Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, Warszawa 2016, s. 3.

przypadkach idei podmiotu, który tworzy się zgodnie z własnymi pragnieniami traktowanymi jako absolut. Dołącza do tego także kryzys wiary, który dotknął wielu katolików i który często tkwi u podstaw kryzysu małżeństwa i rodziny”¹¹.

Związki partnerskie podlegają krytyce i są uznawane za mniej trwałe niż małżeństwo. Związek partnerski, który w przyszłości „owocuje” małżeństwem, zastępuje niejako okres narzeczeństwa, jest dwoistą formą współżycia, która pozwala uniknąć rozwodu lub innych błędów życiowych. Różnica polega na tym, iż związek partnerski nie musi prowadzić do małżeństwa, natomiast narzeczeństwo jest bezpośrednim etapem, który poprzedza jego zawarcie¹². Według sondażu *Diagnoza Społeczna* w 2015 roku ponad 50% dorosłych Polaków za wartość najważniejszą, jako warunek udanego i szczęśliwego życia, uznawało udane małżeństwo, które ceniły przede wszystkim osoby żyjące w związku małżeńskim, stosunkowo młode, zamożniejsze, mieszkające w dużych miastach i lepiej wykształcone¹³.

Prawo polskie w odniesieniu do związków partnerskich

Wzrastające zainteresowanie alternatywnymi formami życia między parami uzasadnia pytania o potrzebę prawnego uregulowania związków partnerskich w naszym kraju. Generalnie istnieją dwa opozycyjne do siebie stanowiska w tej kwestii. Jedno podkreśla konieczność regulacji prawnej związków partnerskich, aby mogły korzystać z praw przysługujących parom małżeńskim – uniemożliwi to podział na pary mniej i bardziej wartościowe, a rodzaj związku, w którym żyje para, będzie decyzją pary, bo kwestia wyboru to kwestia godności. Obowiązujące w Polsce przepisy prawne nie chronią, nie regulują kwestii wzajemnych praw i obowiązków partnerów, będących w związkach partnerskich, nawet, jeżeli związek jest trwały, a partnerzy wspólnie tworzą i prowadzą gospodarstwo domowe, wzajemnie się wspierają, posiadają wspólne dzieci. W świetle polskiego prawa osoby pozostające w nieformalnych związkach są osobami sobie obcymi, ze wszystkimi tego konsekwencjami: problemami z uregulowaniem kwestii majątkowych, bra-

¹¹ *Wyzwania duszpasterskie dla rodziny w kontekście nowej ewangelizacji*, „Relatio Synodi” III Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Synodu Biskupów 5–19 października 2014 r., „Wiadomości KAI” 2014, nr 44, s. 15.

¹² F. Hartwich, *Związki partnerskie, Aspekty prawne*, Warszawa 2011, s. 49–58.

¹³ J. Czapiński, *Indywidualna jakość i styl życia*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015, s. 255–256.

kiem uprawnień do otrzymania alimentów na siebie, renty rodzinnej po zmarłym partnerze, wyłączenia partnerów z ustawowego dziedziczenia i in.¹⁴. Zwolennicy drugiego stanowiska uważają, że regulacje prawne związków partnerskich są całkowicie niepotrzebne, twierdząc, iż jest to regulacja niewłaściwa, burząca dotychczasowy porządek i nieodpowiednia do prowadzonej polityki rodzinnej. Największe jednak kontrowersje budzi idea uregulowania prawnego związków partnerskich między osobami tej samej płci.

Debata nad statusem prawnym związków jedнопłciowych w Polsce trwa od kilkunastu lat w różnym natężeniu. Osoby tej samej płci pozostają w związkach nieformalnych, stworzonych w oparciu o wzajemny konsensus co do podjęcia wspólnego życia. Dotychczas związki jedнопłciowe powstają i funkcjonują w sferze stosunków faktycznych, a nie prawnych. Polscy ustawodawcy w tej kwestii utrzymują trzy różne stanowiska:

- Stanowisko dogmatyczne – na gruncie obowiązującego stanu prawnego regulacja prawna związków jedнопłciowych na modelu małżeńskim nie może być powołana, ponieważ nie jest uzasadniona wkładem takich form społecznych w działania na rzecz dobra wspólnego, a ustawodawca powinien sprawować zadania wynikające z ochrony moralności publicznej oraz brać pod uwagę interesy osób trzecich, które mogą być dotknięte tego rodzaju regulacjami. Państwo, chroniąc instytucję małżeństwa rozumianego jako prawnie uregulowany, trwały i zarejestrowany związek jednej kobiety i jednego mężczyzny, nie może jednocześnie promować, regulować ani rejestrować żadnych innych związków.

- Stanowisko umiarkowane – wprowadzenie instytucjonalnej formy związków jedнопłciowych jest dopuszczalne, jednak swoboda ustawodawcy we wprowadzaniu takich rozwiązań jest znacznie ograniczona, a ze względu na treść artykułu 18 *Konstytucji RP* nie ma możliwości wprowadzenia takiej regulacji, która doprowadziłaby do zrównania statusu prawnego związków jedнопłciowych ze statusem małżeństwa, jak również upodabniałaby do siebie te instytucje.

- Stanowisko liberalne – *Konstytucja* nie wyklucza instytucjonalizację związków jedнопłciowych, co oznacza, że instytucja związku partnerskiego osób tej samej płci, czy też małżeństwa osób tej samej płci nie mogłaby naruszyć uregulowań konstytucyjnych ze względu na fakt, że dotyczy autonomicznej kwestii prawnej i nie wyklucza oraz nie wpływa na zakres

¹⁴ D. Kwitliński, *Związki partnerskie w świetle konstytucyjnej definicji małżeństwa*, „Kortowski Przegląd Prawniczy”, nr 2, Olsztyn 2015, s. 14.

opieki i ochrony, jaka przysługuje małżeństwu jako związkowi kobiety i mężczyzny.

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*¹⁵ w rozdziale I określającym naczelne zasady państwa, w Artykule 18 stanowi: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”, co jednoznacznie wskazuje, iż jednym z głównych założeń państwa jest ochrona małżeństwa i rodziny. Heteroseksualność prawnego związku małżeńskiego jako cechę konstytutywną podkreślają zarówno art. 1 § 1 *Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego* z 25 lutego 1964 r.¹⁶, który stanowi, iż „małżeństwo zostaje zawarte, gdy mężczyzna i kobieta jednocześnie obecni złożą przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego oświadczenia, że wступują w związek małżeński” oraz słownikowe definicje¹⁷. Potwierdza to również Trybunał Konstytucyjny, powołując się na poglądy doktryny prawa konstytucyjnego „że jedyny element normatywny, dający się odkodować z art. 18 *Konstytucji*, to ustalenie zasady heteroseksualności małżeństwa”¹⁸. A zdaniem Sądu Najwyższego powołanie się na art. 32 *Konstytucji* o zasadzie równości i zakazie dyskryminacji nie jest adekwatne do art. 18 *Konstytucji* dlatego, „(...) że z artykułu 18 *Konstytucji* wynika (i jest to zasada ustrojowa) przyznanie heteroseksualnej parze małżeńskiej ochrony i udogodnień, jakie nie przysługują parom, które nie chcą lub nie mogą zawrzeć małżeństwa”¹⁹.

Brak zawarcia związku małżeńskiego przez partnerów oznacza, że ich związek ma charakter faktyczny²⁰. Osobom żyjącym w związkach partnerskich w Polsce nie przysługują prawa do wspólnego rozliczania z Urzędem Skarbowym, dziedziczenia po zmarłym partnerze według ustawy, domniemania ojcostwa, gdy partnerzy mają wspólne dziecko, uprawnień wynikających z ustawowej wspólności majątkowej, alimentów na siebie w sytuacji rozstania czy renty rodzinnej po śmierci partnera – jak małżonkom. Jednak wiele spraw podobnego rodzaju może być przez partnerów regulowana w drodze umowy cywilnoprawnej, co wskazuje na elastyczność i możliwości polskiego prawa cywilnego.

¹⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁶ Dz.U. z 1964 r. Nr 9, poz. 59.

¹⁷ Zob. *Słownik Języka Polskiego PWN*; *Słownik Języka Polskiego W. Doroszewskiego*; *Wielki Słownik Języka Polskiego PAN*.

¹⁸ Wyrok z 9.11.2010 r., SK 10/O8, OTK-A 2010 r. Nr 9, poz. 99.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ B. Paul, *Konkubinat*, „Jurysta” 2002, nr 7-8, s. 8.

Tradycyjne podejście polskiego ustawodawstwa wydaje się słuszne ze względu na małżeństwo jako zjawisko przede wszystkim społeczne, wynikające z potrzeby przedłużenia gatunku²¹, jako rodzaj inwestycji państwa w rodzinę, przy założeniu zwrotu w postaci świadczeń, jakie ta rodzina ma spełniać na rzecz dobra wspólnego. Jednakże rozwój i zachodzące przemiany w społeczeństwie potwierdzają, że problem instytucjonalizacji związków partnerskich istnieje, a ignorowanie tematu nie będzie skutkowało jego zniknięciem. Uchwalenie stosownych regulacji (np. w formie dodatkowych pojedynczych przepisów dotyczących związków partnerskich) wskazywałoby na zrozumienie, aprobatę i uwzględnienie zmian, jakie się dokonują na tle stosunków rodzinnych i pożycia we współczesnym świecie.

„W myśl wstępu do Konstytucji jej podstawą jest dialog, nieodzowna przesłanka prawa postrzeganego jako rodzaj wiedzy, a zatem podlegającego nieustannym zmianom wynikającym z postępu w dziedzinie poznania – w tym także dzięki opartej na dialogu wykładni, a co za tym idzie, przekształcania rzeczywistości”²². Zatem, odczytanie przekazu postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej musi trwać w nieustającym dialogu ze społeczeństwem i światem. „Tylko przy zachowaniu odpowiedniej woli wsłuchania się w te głosy, ustawodawca może sprawić, aby Konstytucja stanowiła swoistą mapę praw i projekt szczęścia (...)”²³.

Polacy wobec legalizacji związków partnerskich

Formy pożycia w związku partnerskim są bardzo różnorodne: partnerzy mogą być różnej albo tej samej płci, oboje mogą być aktywni zawodowo albo jeden z nich może przejąć rolę prowadzenia gospodarstwa domowego, mogą, lecz nie muszą, mieć dzieci, mogą wychowywać wspólnie dzieci jednego z partnerów, mieć wspólny budżet domowy lub rozgraniczać swoje finanse. Nie ma zatem wzorcowego związku partnerskiego²⁴.

Polska, obok Bułgarii, Słowacji, Litwy, Łowy czy Rumunii pozostaje w mniejszości krajów europejskich, która nie wprowadziła dotąd odpowied-

²¹ T. Smyczyński, *Czy potrzebna jest regulacja prawna pożycia konkubenckiego (heteroseksualnego i homoseksualnego)?*, [w:] P. Kasprzak (red.), *Prawo rodzinne w Polsce i Europie. Zagadnienia wybrane*, Lublin 2005, s. 465.

²² R. Piotrowski, *Wykładnia Konstytucji a zagadnienie ustawowej regulacji związków*, [w:] T. Giaro (red.), *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, Warszawa 2012, s. 250-251.

²³ M. Drapalska-Grochowicz, *Kilka uwag na tle statusu prawnego związków jedнопłciowych w polskim ustawodawstwie*, „Młody Jurysta” 2019, nr 2, s. 77.

²⁴ F. Hartwich, *Związki partnerskie...*, op. cit., s. 72-73.

nich regulacji prawnych dla związków partnerskich. Badania, które przeprowadzono wśród Polaków w ostatnim dziesięcioleciu²⁵, jednoznacznie wskazują, iż tolerancja związków partnerskich i jedнопłciowych ciągle wzrasta. Jednakże, jest widoczna różnica między niechętnym nastawieniem wobec objęcia par homoseksualnych normami czy prawami, jakie dotyczą par heteroseksualnych. Aprobata legalizacji związków partnerskich kobiety i mężczyzny wyraża ogromna większość badanych (89%, od 2013 r. wzrost o 4 punkty procentowe), a tylko nieliczni (8%, spadek o 3 punkty) są jej przeciwni. W przypadku osób tej samej płci ponad jedna trzecia respondentów (36%, wzrost o 3 punkty) opowiada się za taką możliwością sformalizowania relacji, natomiast ponad połowa (56%, spadek o 4 punkty) jest temu przeciwna²⁶. Społeczeństwo polskie chce zachować w kwestii osób homoseksualnych status quo, uznając, że: jest to sprawa życia prywatnego, a nie publicznego, dotycząca mniejszości i związana z podejmowaniem świadomych decyzji przez ludzi dorosłych, a w związku z tym nie jest tematem ważnym, a raczej zastępczym²⁷.

Homoseksualizm jest nielegalny w 74 krajach. Europa i USA (w zależności od stanu) jawią się jako tolerancyjne w porównaniu z krajami takimi jak Arabia Saudyjska, Cypr i Kuba, gdzie mamy do czynienia ze skrajną dyskryminacją, a wręcz penalizacją²⁸. Funkcjonowanie społeczne osób homoseksualnych wiąże się z przyjętymi powszechnie przekonaniami oraz stereotypami na ich temat. Większość z nich jest mocno krzywdząca i niemająca odzwierciedlenia w rzeczywistości. Osoby te żyją w społeczeństwie, które ich nie akceptuje, często nawet nie toleruje, uważając tę orientację seksualną za zboczenie, dewiację, coś nienaturalnego – ponad połowa Polaków (55%) traktuje homoseksualizm jako odstępstwo od normy, uważając, że należy go jedynie tolerować. Nadal, pomimo, iż coraz rzadziej, 24% oby-

²⁵ Badania CBOS z 2013, 2017 r.; raport z badań Stowarzyszenia *Miłość nie wyklucza* z 2015 r.; *Młodzi 2011* autorstwa K. Szafraniec; N. Hipsz, *Społeczne oceny alternatyw życia małżeńskiego* z 2013 r.; R. Boguszewski, *Religijność a zasady moralne*, Komunikat z badań CBOS *Zachowania życiowe Polaków*, nr 115, Warszawa 2014; Wyniki badania *Aktualne problemy i wydarzenia*, Komunikat z badań CBOS, nr 289, Warszawa 2014.

²⁶ Komunikat z badań *Stosunek do osób o orientacji homoseksualnej i związków partnerskich*, CBOS 2017, nr 174, s. 5.

²⁷ P. Szukalski, *Zachowania homoseksualne i postawy wobec homoseksualizmu. Analiza porównawcza Polski i krajów wysoko rozwiniętych*, [w:] K. Slany, B. Kowalska, M. Śmietana (red.), *Homoseksualizm w perspektywie interdyscyplinarnej*, Kraków 2008, s. 102–103.

²⁸ Z. Lew-Starowicz, M. Lew-Starowicz, S. Dulko, *Homoseksualizm*, [w:] K. Slany, B. Kowalska, M. Śmietana (red.), *Homoseksualizm, perspektywa interdyscyplinarna*, Kraków 2005, s. 48.

wateli naszego kraju uważa, że homoseksualizm nie ma przyzwolenia²⁹. Wynika to z uprzedzeń i braku rzetelnej wiedzy na temat tożsamości seksualnej, a z drugiej strony z dużego wpływu nauki Kościoła Katolickiego³⁰.

Aprobacie legalizacji jedнопłciowych związków partnerskich, jak wskazują badania CBOS³¹, sprzyja osobista znajomość kogoś o orientacji homoseksualnej – ponad połowa popierających zna osobiście taką osobę, a jedna czwarta nie zna nikogo takiego. Wśród tych, którzy uważają homoseksualizm jako coś normalnego, niemal siedmiu na dziesięciu opowiada się za legalizacją związków partnerskich osób tej samej płci. Sprzeciw dominuje wśród respondentów uznających homoseksualizm za dewiację, której nie powinno się tolerować. Grupa, w której osoby są tolerancyjne wobec homoseksualizmu, ma podzielone zdania na ten temat. Przeważa jednak przekonanie, że pary jedнопłciowe nie powinny mieć możliwości sformalizowania swoich relacji³². Raport z badań Stowarzyszenia *Miłość nie wyklucza*, które odbyło się w pierwszej połowie maja 2015 r., również potwierdza, iż Polacy popierają (60% badanych) przyznanie poszczególnych praw parom jedнопłciowym. Jedynym wyjątkiem, przy którym zabrakło poparcia większości, było prawo do adopcji dzieci³³. Całkowitą aprobatą wyróżniają się badani do 45 roku życia, mający wyższe wykształcenie, mieszkający w dużych miastach, zwłaszcza w największych aglomeracjach. Przy czym zauważalnie częściej deklarują ją kobiety niż mężczyźni³⁴.

Dezaprobatę legalizacji związków partnerskich sprzyja starszy wiek (65 lat i więcej) i związane z tym zaangażowanie w praktyki religijne³⁵, co potwierdzają również wyniki badań Stowarzyszenia *Miłość nie wyklucza*, iż osoby z grupy 60 lat i więcej rzadziej niż w pozostałych grupach badawczych deklarowali poparcie dla związków partnerskich, jak i dla małżeństw jedнопłciowych³⁶. Badania również wykazały, iż im bardziej forma zawierania związków jedнопłciowych (propozycje: umowa spisywana przed notariu-

²⁹ Komunikat z badań *Stosunek do osób o orientacji homoseksualnej i związków partnerskich*, CBOS 2017, nr 174, s. 2.

³⁰ Kongregacja Nauki Wiary, *Uwagi dotyczące projektów legalizacji związków między osobami homoseksualnymi*, http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20030731_homosexual-unions_pl.html, [17.06.2020].

³¹ Komunikat z badań *Stosunek do osób...*, op. cit., s. 4-6.

³² Ibidem.

³³ *Postawy wobec równości małżeńskiej w Polsce*, raport z badań Stowarzyszenia *Miłość nie wyklucza*, Warszawa 2015, s. 7-8.

³⁴ Komunikat z badań *Stosunek do osób...*, op. cit., s. 7.

³⁵ Ibidem.

³⁶ *Postawy wobec równości...*, op. cit., s. 10.

szem, związek partnerski zawierany w Urzędzie Stanu Cywilnego, małżeństwo zawierane w USC lub ślub kościelny) podobna jest do tradycyjnych małżeństw, tym mniej osób ją akceptuje. Najwięcej osób zgadza się na wprowadzenie formalizacji związków w formie umowy zawieranej przed notariuszem, najmniej zaś na ślub kościelny³⁷. Przy czym, co trzeci wyznawca religii rzymskokatolickiej popierał związki partnerskie, a co czwarty był zwolennikiem jednopłciowych małżeństw cywilnych³⁸.

Wzrost aprobaty legalizacji związków partnerskich par jednopłciowych na przeciągu poprzednich dziesięcioleci był znikomy, natomiast od 2011 roku – znaczący.³⁹

Podsumowanie

Związek partnerski określa się jako typ trwałej relacji intymnej dwojga ludzi, w której obie strony związku wywierają kreatywny wpływ na postać doświadczanych przez nich biografii podmiotowych i społecznych. Sposoby życia w parze zaznaczają swoje trwałe ślady nie tylko w obrębie rodziny i małżeństwa, lecz również w innych społeczno-kulturowych układach przestrzeni aktywności życiowej par tworzących i przeżywających swój związek.

W ponowoczesnych społeczeństwach zalegalizowane małżeństwo kobiety i mężczyzny nie jest jedynym związkiem niosącym szczęście i zadowolenie. I chociaż większość Polaków, pomimo wielorakości form życia małżeńskiego i rodzinnego, uznaje instytucję małżeństwa jako najbardziej bezpieczną i odpowiednią, to rozwój alternatywnych modeli małżeństwa i rodziny jest wskaźnikiem postępujących procesów sekularyzacji i indywidualizacji współczesności. Niemalżeńskie formy życia nie są już dyskryminowane w życiu społecznym, a niektóre z nich są traktowane jako nie tylko stan przejściowy, ale i docelowy. Raport GUS *Małżeństwa oraz dzietność w Polsce* podaje, iż 9% ludności Unii Europejskiej w wieku 20 lat i więcej żyło na początku drugiego dziesięciolecia XXI wieku w związkach partnerskich, z których najwyższe odsetki (co najmniej 14%) odnotowano w Szwecji, Estonii, Francji oraz w Danii i Finlandii, natomiast najniższy udział (poniżej 3%) – w Grecji, Polsce, Malcie i w Chorwacji. Związki partnerskie są bardziej powszechne wśród osób młodych (w wieku 20-29 lat 15% pozosta-

³⁷ Ibidem, s. 5.

³⁸ Ibidem, s. 22.

³⁹ Komunikat z badań *Stosunek do osób...*, op. cit., s. 5.

wało w związkach partnerskich, wśród 30-40-latków niespełna 13% i tylko 4% wśród osób w wieku co najmniej 50 lat)⁴⁰.

Współcześnie „uznawane i odczuwane przez Polaków tradycyjne wzory, wspierane autorytetem Kościoła i uświęcone religijnym ideałem Świętej Rodziny, nie mogą sprostać pragmatycznym wymogom codzienności”⁴¹. W społeczeństwie panuje „permisywizm i relatywizm moralny rozumiany jako równoczesne deklarowanie wiary katolickiej i poddawanie w wątpliwość lub negowanie wartości i norm zawartych w doktrynie moralnej Kościoła katolickiego”⁴², a wartości, normy i wzory zachowań w sferze moralności prorodzinnej Polaków coraz częściej nie opierają się na kościelnej doktrynie moralnej, lecz na decyzjach indywidualnych, często sprzecznych z tą doktryną. Przemianom wartości i norm prorodzinnych towarzyszy przeplatanie się pozytywnych i negatywnych aspektów, zaznaczających się niekiedy jako sprzeczne tendencje. Efektem tych oddziaływań jest fakt, że niejednokrotnie w świadomości zbiorowej Polaków współistnieją „stare” i „nowe” wartości⁴³.

Wyniki badań CBOS przeprowadzone metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo w listopadzie 2017 r. na liczącej 1016 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski wykazały, że dwie piąte badanych (39%, od 2013 r. wzrost o 4 punkty procentowe) aprobuje legalizację związków partnerskich niezależnie od płci osób zainteresowanych ich zawarciem. Ponad połowa (53%) respondentów dopuszcza wyłącznie partnerskie związki heteroseksualne, a siedmiu na stu (7%, spadek o 4 punkty) to przeciwnicy formalnych związków partnerskich – niezależnie od tego, czy miałyby je zawierać osoby tej samej czy różnej płci. Znikomy odsetek ankietowanych (1%) dopuszcza legalizację jedynie związków homoseksualnych⁴⁴.

W Polsce liczba osób deklarujących pozostawanie w związku nieformalnym stale rośnie. Podobne zjawiska demograficzne i społeczne dostrzegane są w krajach całej Unii Europejskiej. Polacy, wśród uznawanych warto-

⁴⁰ J. Stańczak, K. Stelmach, M. Urbanowicz, *Małżeństwa oraz dzietność w Polsce*, GUS, Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, Warszawa 2016, s. 12.

⁴¹ A. Jasińska-Kania, *Dynamika zmian wartości Polaków na tle europejskim: EVS 1990 – 1999 – 2008*, [w:] M. Bucholc, S. Mandes, T. Szawiel, J. Wawrzyniak (red.), *Polska po 20 latach wolności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 229–230.

⁴² J. Mariański, *Małżeństwo i rodzina w świadomości Polaków – analiza socjologiczna*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2015, nr 4, s. 78.

⁴³ Ibidem, s. 94.

⁴⁴ Komunikat z badań *Stosunek do osób ...*, op. cit., s. 6.

ści, stawiają rodzinę na pozycji priorytetowej, a zdecydowana większość uważa, że byłoby dobrze, gdyby w najbliższej przyszłości nastąpiło zwiększenie znaczenia życia rodzinnego⁴⁵. Równocześnie bardzo wielu uznaje za dopuszczalne rozwody, związki partnerskie, antykoncepcję, współżycie seksualne przed ślubem, przerywanie ciąży. W świadomości prorodzinnej Polaków łączą się dwa sprzeczne systemy wartości i norm – katolicki i sekularyzacyjny. Rodzina współczesna zmienia się i będzie zmieniać się w przyszłości, ale te transformacje nie mogą i nie powinny podważać jej istotnych cech.

Tradycyjny model małżeństwa i rodziny, jak i małżeństwo lub związek partnerski bez dzieci, bez stałego partnera i rodziny lub homoseksualny – współcześnie akceptowane wszystkie – to dla większości w Polsce małżeństwo i rodzina nie są instytucjami należącymi do modelu przeszłości. Małżeństwo i rodzina są wciąż ważnymi wartościami, ale zaznacza się coraz wyraźniej tolerancja dla niekonwencjonalnych form życia małżeńskiego i rodzinnego⁴⁶.

Państwo polskie nadal stoi na straży Konstytucji i nie wprowadza żadnych uregulowań prawnych związków partnerskich. Niemniej jednak rozwój globalny oraz wzrost świadomości społecznej będą niejako wymuszały podjęcia pewnych decyzji na temat usankcjonowania związków partnerskich.

Osoby pozostające w związkach partnerskich hetero i homoseksualnych zakładają rodziny, w ramach których wychowują dzieci, prowadzą wspólnie gospodarstwa domowe, pracują, płacą podatki, głosują w wyborach – realnie uczestniczą w życiu społecznym państwa. Negowanie ich istnienia prowadzi niejako do nieuzasadnionej dyskryminacji. Prawa osób tworzących związki partnerskie nie są wprost regulowane w ustawodawstwie polskim, ale tkwią w szeregu uniwersalnych praw i wolności jednostki.

Bibliografia

- Bauman Z., *Ponowoczesność jako źródło cierpień*, Warszawa 2000.
Baumeister R.F., Leary M.R., *The need to belong: Desire for interpersonal attachment as a fundamental human motivation*, "Psychological Bulletin" 1995, no. 117(3), s. 497-529.

⁴⁵ A. Jasińska-Kania, *Orientacje aksjologiczne Polaków na tle europejskim*, [w:] A. Kojder (red.), *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne*, Wydawnictwo WAM, Komitet Socjologii PAN, Kraków 2007, s. 112.

⁴⁶ J. Mariański, *Małżeństwo i rodzina w świadomości Polaków – analiza socjologiczna*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2015, nr 4, s. 84.

- Czapiński J., *Indywidualna jakość i styl życia*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015, s. 200–331.
- Drapalska-Grochowicz M., *Kilka uwag na tle statusu prawnego związków jednopłciowych w polskim ustawodawstwie*, „Młody Jurysta” 2019, nr 2, s. 63-80.
- Dyczewski L., *Rodzina twórcą i przekazicielem kultury*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2003.
- Hartwich F., *Związki partnerskie, Aspekty prawne*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2011.
- Jasińska-Kania A., *Dynamika zmian wartości Polaków na tle europejskim: EVS 1990 – 1999 – 2008*, [w:] M. Bucholc, S. Mandes, T. Szawiel, J. Wawrzyniak (red.), *Polska po 20 latach wolności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Jasińska-Kania A., *Orientacje aksjologiczne Polaków na tle europejskim*, [w:] A. Kojder (red.), *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne*, Wydawnictwo WAM, Komitet Socjologii PAN, Kraków 2007, s. 111-131.
- Kodeks rodzinny i opiekuńczy*, Dz.U. z 1964 r. Nr 9, poz. 59.
- Komunikat z badań *Stosunek do osób o orientacji homoseksualnej i związków partnerskich*, CBOS, nr 174, 2017.
- Komunikat z badań *Zachowania życiowe Polaków*, CBOS, nr 115, Warszawa 2014.
- Kongregacja Nauki Wiary, *Uwagi dotyczące projektów legalizacji związków między osobami homoseksualnymi*, http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20030731_homosexual-unions_pl.html/.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.
- Kwak A., *Rodzina w dobie przemian. Małżeństwo i kohabitacja*, wyd. Żak, Warszawa 2005.
- Kwitliński D., *Związki partnerskie w świetle konstytucyjnej definicji małżeństwa*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2015, nr 2, Olsztyn, s. 12-16.
- Leoński J., *Związki partnerskie w perspektywie socjologicznej teorii zaufania*, [w:] M. Andrzejewski (red.), *Związki partnerskie debata na temat projektowanych zmian prawnych*, wyd. Dom Organizatora, Toruń 2013.
- Lew-Starowicz Z., Lew-Starowicz M., Dulko S., *Homoseksualizm*, [w:] K. Slany, B. Kowalska, M. Śmietana (red.), *Homoseksualizm, perspektywa interdyscyplinarna*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2005, s. 45-47.
- Mariański J., *Małżeństwo i rodzina w świadomości Polaków – analiza socjologiczna*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2015, nr 4, s. 77-103.
- Myers D.G., *Bliskie związki a jakość życia*, [w:] J. Czapiński (red.), *Psychologia pozytywna. Nauka o szczęściu, zdrowiu, sile i cnotach człowieka*, PWN, Warszawa 2004, s. 204-254.
- Paul B., *Konkubinat*, „Jurysta” 2002, nr 7-8, Warszawa.
- Piotrowski R., *Wykładnia Konstytucji a zagadnienie ustawowej regulacji związków*, [w:] T. Giaro (red.), *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, Warszawa 2012.
- Postawy wobec równości małżeńskiej w Polsce*, raport z badań Stowarzyszenia Miłość nie wyklucza, Warszawa 2015.

- Smyczyński T., *Czy potrzebna jest regulacja prawna pożycia konkubenckiego (heteroseksualnego i homoseksualnego)?*, [w:] P. Kasprzyk (red.), *Prawo rodzinne w Polsce i Europie. Zagadnienia wybrane*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2005, s. 462-467.
- Stańczak J., Stelmach K., Urbanowicz M., *Małżeństwa oraz dzietność w Polsce*, GUS, Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, Warszawa 2016.
- Szukalski P., *Zachowania homoseksualne i postawy wobec homoseksualizmu. Analiza porównawcza Polski i krajów wysoko rozwiniętych*, [w:] K. Slany, B. Kowalskiej, M. Śmietany (red.), *Homoseksualizm w perspektywie interdyscyplinarnej*, Kraków 2008, s. 75-103.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9.11.2010 r., SK 10/08, OTK-A 2010 r. Nr 9, poz. 99.
- Wyzwania duszpasterskie dla rodziny w kontekście nowej ewangelizacji*, „Relatio Synodi” III Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Synodu Biskupów, 5-19 października 2014 r., „Wiadomości KAI” 2014, nr 44, s. 15.

Tatyana Oleinik*, Larysa Hryhorova,
Maria Kuratova***, Yana Chobotova******

Відкриті освітні ресурси культурної спадщини для сталого розвитку: світовий досвід та українські перспективи

В умовах кризи загострюється увага освітньої спільноти до досліджень, які актуалізують розв'язання проблем якості цифрової підготовки спеціалістів, розробляють комплексні інноваційні заходи у різноманітний спосіб для всіх категорій спеціалістів. Безперечно, це відбувається у відповідності до Цілей сталого розвитку¹, які мають бути реалізовано до 2030 року, що з очевидністю відбивається в сучасних змінах освітнього ландшафту та посиленні уваги як до неперервної професійної підготовки фахівців всіх галузей, так й освітян. Разом з тим, привертають увагу проблеми більш широкого розуміння інклюзивної освіти, зокрема, професійного та технічного спрямування, що акцентують на відкритості та справедливості у суспільстві, в тому числі доступності відповідних навичок, засобів й можливостей для всіх. Пріоритетними є дослідження спрямовані на питання соціальної інклюзивності незахищених, вразливих та недостатньо представлених груп.

* Тетяна Олійник, кандидат педагогічних наук, доцент кафедри інформаційних технологій, Харківський національний педагогічний університет ім. Г.С. Сковороди / dr Tatyana Oleinik, Uniwersytet Pedagogiczny w Charkowie im. G.S. Skovorody (Ukraine), e-mail: t2.oleinik@gmail.com

** Лариса Григорова, кандидат педагогічних наук, доцент кафедри дизайну, Харківський національний педагогічний університет ім. Г.С. Сковороди / dr Larysa Hryhorova, Uniwersytet Pedagogiczny w Charkowie im. G.S. Skovorody (Ukraine).

*** Марія Куратова, кандидат педагогічних наук, доцент кафедри дизайну, Харківський національний педагогічний університет ім. Г.С. Сковороди / dr Maria Kuratova, Uniwersytet Pedagogiczny w Charkowie im. G.S. Skovorody (Ukraine).

**** Яна Чоботова, кандидат педагогічних наук, доцент кафедри дизайну, Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди / dr Yana Chobotova, Uniwersytet Pedagogiczny w Charkowie im. G.S. Skovorody (Ukraine).

¹ У 2015 р. Організація Об'єднаних Націй прийняла Порядок денний 2030 для сталого розвитку – набір з 17 цілей сталого розвитку (SDG), що охоплюють питання освіти, здоров'я, нерівності, зміни клімату та інші. Див.: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs/>, [13.05.2020].

Останні рекомендації ЮНЕСКО² визначають пріоритетні дії, які мають важливе значення для відновлення освіти, зокрема, впровадження моделей використання відкритої освіти в процесі цифрової підготовки освітян 21 століття, що враховує переосмислення ролі відкритих освітніх ресурсів³ з приводу підвищення якості процесів навчання. Тенденції розвитку відкритої освіти⁴ дозволяють реалізувати гнучкий підхід до підвищення якості людського капіталу протягом життя, гармонізації трансформаційних процесів щодо значущості особистих якостей та позитивних зрушень у свідомості людини при переході до суспільства знань. Безсумнівним стає потенціал відкритих освітніх ресурсів цифрової культурної спадщини для різних методів спільного використання, адаптації, інтеграції та перетворення у відповідності до ліцензій Creative Commons⁵. Водночас, одним із напрямів провідних організацій сфери OpenGLAM⁶ є цілеспрямований пошук ефективних рішень щодо збереження, використання та розвитку культурної спадщини як в освіті, так й в суспільстві в цілому, що реалізовано в ресурсах Europeana, Google Arts and Culture, Wikimedia, Open Culture, Opera Vision, Creative Live тощо.

В розпал карантину заклики спільноти OER4Covid з партнерськими установами та організаціями по всьому світу продемонстрували життєво вагомe значення цифрового культурного ландшафту, що підштовхнуло людей працювати разом як творча й інноваційна спільнота, що обмінюється досвідом використання їх власних освітніх ресурсів з розробками на основі відкритих освітніх ресурсів, в тому числі масових відкритих онлайн курсів (MOOCs) про цифрову спадщину і мистецтво на платформах Coursera, FutureLearn, Class-Central, EdX, ЕММА,

² Декларація ЮНЕСКО, <https://en.unesco.org/sites/default/files/gem2020-extraordinary-session-draft-declaration-en.pdf/>, [01.06.2020].

³ Відкриті освітні ресурси (від англ. „Open Educational Resources”, OER) – це засоби, що можуть включати різноманітний контент (текст, зображення, потокове відео, програмне забезпечення тощо).

⁴ В. Биков, С. Вернигора, А. Гуржій, Л. Новохатько, О. Спірін, М. Шишкіна, *Проектування і використання відкритого хмаро орієнтованого освітньо-наукового середовища закладу вищої освіти*, <http://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/view/>, [01.06.2020].

⁵ Ліцензії Creative Commons підтримують рух за відкритий доступ до знань за умови політики відкритої освіти – багаторазового використання ресурсів для викладання, навчання та дослідження. В широкому розумінні відкрита освіта є освітою без бар'єрів, доступною усім охочим навчатися: <https://www.creativecommons.org.ua/>.

⁶ GLAM – Galleries, Libraries, Archives and Museums (галереї, бібліотеки, архіви та музеї).

Alison тощо. Зазначимо, що MOOCs розглядається нами переважно на цьому етапі як перспектива підвищення рівня знань та компетентностей викладачів, зокрема, вдосконалення предметних знань щодо застосування засобів цифрової педагогіки вчителів та батьків. Нагальний інтерес для програм професійного розвитку освітян представляють як успішні практики відкритої освіти⁷, так й концептуальні засади щодо вимірювання якісних характеристик змішаних програм. Проте ведеться ретельне опрацювання різноманітних ресурсів для їх впровадження у початкову підготовку вчителів, але ж такий підхід не має перешкоджати роботі з талановитою молоддю або з тими, хто не має впевненості в предметі або не має спеціального ступеня.

По-справжньому, безліч організацій привносять цінні починання, щоб допомогти змінити ситуацію, мобілізуючи широку спільноту через цифрову культуру, наблизити креативні практики та цифрові перетворення до різноманітної аудиторії. Можливість залишатися на зв'язку обумовила безпрецедентну індивідуальну та колективну ініціативу щодо репродукування витворів мистецтва в своїх оселях, яка мала вирішальне значення для онлайн досліджень, творчості і шквалу повідомлень у Instagram. Саме активна прихильність до цифрової трансформації культурної спадщини, широкий досвід у сферах роботи в Інтернеті, співпраці, обміні інформацією та унікальна готовність до участі на передньому плані технологічних інновацій обумовила ініціативу представників проекту Euroreana спільно підписати листа⁸ до Європейської Комісії з пропозиціями допомогти вирішити вплив COVID-19 на європейський культурний та творчий сектори Європи.

Безліч міжнародних та вітчизняних організацій перебувають в історичному етапі пошуку потужних можливостей для проривних інновацій, спрямованих на економічний прогрес, які багато в чому зумовлені досягненнями науки та техніки („deep tech”). Але провідні стратегії спрямовані на шляху до визнання суспільних цінностей, зокрема, соціальна рівність, захист навколишнього середовища, ринки засновані на відкритих правилах, різноманітність. Водночас рефлексія теоретико-методологічної моделі розбудови інтернаціональної педаго-

⁷ V. Kukharensko, T. Oleinik, *Open Distance Learning For Teachers*, <http://ceur-ws.org/ Vol-2393/>, [01.12.2020].

⁸ <https://cultureactioneurope.org/news/effect-of-covid-19-on-creative-europe-and-the-european-ccs/>, [01.12.2020].

гічної наукової думки щодо технологічних інновацій відкритої освіти не тільки зарубіжних (M. Brown, G. Conole, K. Jordan, S. Downs, J. Knox, L. McKenzie, V. Rolfe, M. Weller, D. Wiley та ін.), але й вітчизняних дослідників (В. Биков, С. Вернигора, А. Гуржій, В. Кухаренко, С. Литвинової, Л. Новохатько, О. Спірін, М. Шишкіна та ін.) стає підґрунтям до розвитку освітнього ландшафту, що пов'язано з потенціалом відкритих освітніх ресурсів.

Сьогодні підготовка вчителя до дієвої взаємодії у цифровому середовищі спрямована на формування компетентностей за провідним напрямом, а саме: креативне перетворення та критичне осмислення ризиків цифрових інновацій для освіти та суспільства сталого розвитку. У такий спосіб, для допомоги освітянам у залученні цих важливих проблем до інноваційного викладання суспільно-гуманітарних та природничих дисциплін, стають доступними різноманітні ресурси, що доцільно використовувати у відповідності до низки принципів. Зокрема, високоякісна освіта з історії, спадщини та громадянства на основі ресурсів як Europeana та Historiana та інші розкриває, що її значення пов'язане з поточним досвідом та викликами, і тому має на меті допомогти студентам зрозуміти світ, у якому вони живуть, та підтримати їх у майбутньому.

Для майбутніх вчителів визначною є можливість доступу та використання „культури навколо себе” як потужний шлях до визначення протиріч минулого та їх подолання, сприймати культурну спадщину як унікальний доступ до історії людства. Інтеграція відповідних цифрових ресурсів в освіту стає все більш важливою, оскільки попит на розуміння нашої спільної історії для поєднання зусиль та подолання глобальних викликів залишається всеосяжним особливо в умовах пандемії. Зазначимо, що в умовах кризи актуальними є питання розробки електронних підручників⁹, позитивний досвід використання яких було започатковано в наукових дослідженнях під керівництвом М. Жалдака, Н. Морзе, С. Ракова, І. Теплицького, Ю. Рамського, О. Співаковського, Ю. Триуса та ін.

Проте залишається актуальною проблема визначення ролі впровадження засобів відкритого рівного та необмеженого доступу до

⁹ S. Lytvynova, *Electronic Textbook as a Component of Smart Kids Technology of Education of Elementary School Pupils*, <http://ceur-ws.org/Vol-2393/>, [01.12.2020].

культурної спадщини в реалізації якісних інноваційних моделей особистісно-професійного вдосконалення освітян протягом життя.

Метою статті є висвітлення окремих результатів дослідження світового досвіду щодо впливу відкритих освітніх ресурсів цифрової культурної спадщини в реалізації якісного навчання, а також їх вплив на українські перспективи в галузі сталого розвитку мистецької освіти.

Використання ресурсів цифрової культурної спадщини *Europeana* надало більш глибокого розуміння перспектив відкритої освіти, зокрема, кінцева мета якої не тільки відкрити дані, але й зробити їх корисними для створення відкритих знань. *Europeana* пропонує інструменти для масового опрацювання даних, розуміння спільної культурної спадщини, сприяння культурному розмаїттю, підвищення толерантності у суспільстві та посилення соціальної згуртованості. Таким чином, в нашому дослідженні було реалізовано завдання, що сприяють залученню студентів до якісного навчання, співпраці через формування стійкої зацікавленості та допитливості до використання відкритих освітніх ресурсів. Йдеться про такі цифрові інструменти і технології, що допомагають знайти правильний баланс між інноваціями, заснованими на цінностях культури співучасті у спільнотах практики, інтелектуальної гнучкості й саморозвитку.

Закономірна зміна пріоритетів розвитку освітнього середовища в контексті зміни характеристик його функціонування спрямована на першочергову розробку навчальних матеріалів щодо застосування цифрових засобів¹⁰. Рефлексія теоретико-методологічної моделі розбудови інтернаціональної педагогічної наукової думки стає підґрунтям для перегляду здатності вітчизняних закладів вищої освіти до зростання цифрового благополуччя, що поєднано з розв'язанням проблем цифрової освіти¹¹. У такий спосіб, ефективна реалізація навчальних програм, що забезпечують доступ та підтримку соціально-справедли-

¹⁰ G. Conole, M. Brown, *Reflecting on the Impact of the Open Education Movement*, "Journal of Learning for Development" 2018, <http://www.jl4d.org/index.php/ejl4d/article/view/314/346/>, [01.06.2020].

¹¹ D. Jansen, L. Konings, *MOOC strategies of European institutions*, https://oerknowledgecloud.org/sites/oerknowledgecloud.org/files/MOOC_Strategies_of_European_Institutions.pdf, [01.12.2020]; G. Ubachs, L. Konings, M. Brown (eds.), *The envisioning report for empowering universities*, http://empower.eadtu.eu/images/report/The_Envisioning_Report_for_Empowering_Universities_1st_edition_2017.pdf, [01.12.2020].

вих дій для розширення участі в освіті недостатньо залученого кола учнів та спільнот, потребує екстреної готовності як якісних об'єктів освітньо-наукової діяльності, так й системи професійного вдосконалення кадрів¹².

Протягом року на міжнародному та вітчизняному рівні розглядаються різні ініціативи стосовно трансформаційних перетворень існуючої парадигми розвитку освіти, що зазнала величезних зривів через пандемію. З огляду на зміни освітнього ландшафту, розповсюдження ресурсів культурної спадщини, що пов'язані з галуззю цифрових технологій, авторського права, досліджень освіти, впливу, комунікацій спрямовано на підтримку цілісного інклюзивного підходу до виховання молоді¹³. Наш досвід застосування освітніх ресурсів для розробки програм цифрової педагогіки для студентів довів на необхідності ретельно документувати посилення на відповідний ресурс матеріалів курсу (графічних зображень, звуків, текстових матеріалів, документів, тощо), а також важливості сумлінно відстежувати атрибуції у відповідності до правил ліцензування Creative Commons. Продуктивна взаємодія щодо зазначених питань сприяє розбудові екосистемі академічної доброчесності, цифрового добробуту та плідної співпраці відповідальних та впевнених в собі цифрових громадян.

Цифрова культурна спадщина може використовуватися не тільки під час викладання мистецтв, історії, літератури чи природничих наук, але вона також дає чудову основу для формування переконань, що вивчення минулого є важливим у розвитку світоглядної, культурно-екологічної та соціальної обізнаності. Визнання взаємної актуальності культурної спадщини як одного з ключових напрямів, що підкріплено програмами вдосконалення цифрової діяльності, дозволяє людині краще долати проблеми повсякденного життя, усвідомлювати цінності прав людини, соціальної згуртованості, солідарності, свободи.

Швидка зміна сучасного освітнього простору обумовила дослідження проблем мережі Інтернет, що спрямовані на опанування трансформаційними засобами віртуальної спільноти як нової системи со-

¹² Л.А. Штефан, *Особливості організації соціально-педагогічної діяльності в школах України*, "Витоки педагогічної майстерності: Педагогічні науки" 2016, № 17, с. 201-208.

¹³ Ю.Д. Бойчук, О.С. Бородіна, О.М. Микитюк, *Інклюзивна компетентність майбутнього вчителя основ здоров'я: монографія*, ХНПУ ім. Г.С. Сковороди, Харків 2015, с. 111-122.

ціально-педагогічної взаємодії¹⁴. Найважливіша роль в процесах сталого розвитку освіти сьогодні належить учителю, готовність якого до роботи за інноваційними канонами обумовлюється його особистісними якостями. У такий спосіб, модернізація курсу педагогіки, що включає модулі засобів цифрової підготовки¹⁵, на факультеті мистецтв було здійснено відповідно до сучасних стандартів з урахуванням принципів гуманістичної педагогіки В. Сухомлинського.

Провідна ідея курсу водночас відображає сучасні тенденції інтеграції відкритих ресурсів в освіту, полягає у формуванні основ компетентностей вчителя (зокрема, цифрової грамотності) за трьома ключовими напрямками, а саме: вміння працювати з сучасним знанням, технологією і інформацією, вміння працювати з іншими людьми, а також вміння працювати з суспільством і у суспільстві¹⁶. Безперечно, це зумовлює зміну стилю викладання, акценти переносяться на засоби мотивації, міркування, рефлексії тощо. Роль викладача у такому процесі спрямована на реалізацію доброзичливого зацікавленого коригування та стимулювання навчальної діяльності, що формує у студентів активну суб'єктну позицію. У такий спосіб відбувається поступовий перехід від зовнішнього управління освітньою діяльністю до свідомого самоуправління, що дозволяє більш широко впроваджувати інноваційні засоби проектної роботи.

Цей підхід активізує студентів, що опановують засоби критичного мислення і рефлексивної діяльності з використанням е-портфоліо шляхом вимірювання результатів діяльності через представлення документованих досягнень та різних форм самооцінювання. Зокрема, для розробки портфоліо використовують різноманітні засоби презентації, мережеві ресурси, наприклад, віртуальні дошки, сторінки соціальних мереж, засоби інфографіки, інтелект-карти тощо.

¹⁴ Коммерс Пит., *Социальные медиа в обучении с применением ИКТ*, ЮНЕСКО, 2011.

¹⁵ В.М. Гриньова, *Про співвідношення понять „професіоналізм”, „професійна культура”, „професійна компетентність”, „професійна підготовка”, „Педагогіка та психологія”* 2014, № 45, с. 74-84; С.Т. Золотухіна, *Використання ідей В. Сухомлинського в підготовці творчої особистості майбутнього вчителя*, “Наукові записки: Педагогічні науки” 2015, № 123(І), с. 41-44.

¹⁶ Т.О. Олійник, В.А. Борисов, А.В. Губа, І.Д. Денисенко, А.В. Соколова, *Особливості розбудови цифрового освітнього середовища на засадах гуманістичної педагогіки*, <http://dspace.hnpu.edu.ua/handle/123456789/3883/>, [01.12.2020]; А.І. Прокопенко, Т.О. Олійник, В.В. Москаленко, В.В. Лебедева, *Формування цифрової грамотності педагогів в умовах інклюзивної освіти*, “Загальна теорія здоров'я та здоров'язбереження” 2017, с. 453-460.

Іншими словами, портфоліо є ефективним інструментом візуалізації даних, допомагає обмірковувати особливості змісту та дизайну, організовувати колекції досягнень для наочної і виразної презентації.

В реалізації цього напрямку ми також враховували результати досліджень, які визначають, що інтеграція цифрових технологій в освіту потребує від освітян більш широкого набору різноманітних компетенцій. Зокрема, Стівен Даунс (Канада) зібрав разом з читачами Twitter та учасниками онлайн класу схарактеризували 23 головних першочергових ролі викладача¹⁷, засвідчуючи, що будь-яка з них сама по собі може бути розкладена на більш тонкий набір, але не менш важливих позицій. Сучасний викладач включає не тільки стоїть на чолі аудиторії студентів, але й доповідачів та конференцій та семінарів, священників та державних службовців, ефірних виконавців та ораторів, документальних персонажів та телеведучих. Сьогодні викладач в умовах, коли цінності, істини та інститути також повинні бути поставлені під сумнів, допомагає не тільки у розумінні заплутаної презентації та поясненні особливостей освітніх засобів, але й розвивати світогляд, знаходити основну причину чи сенс речей, або структурувати порядок із хаосу. У цифровому світі сучасна технологія дає можливість оцінювати не просто декларативні знання чи композиційні здібності, але інстинкт, реакції, комунікабельність, ставлення, а також проводити самооцінювання чи оцінювання в різних областях.

Безперечно, різнобічна роль викладача сьогодні передбачає набагато більше ніж передачу своїх знань, починаючи від заохочення учасників до більш високої продуктивності та організації різноманітних планів до прийняттям виважених рішень, розв'язуванням проблем керування логістикою, створення синергії та хімії в групі тощо. У такий спосіб, в умовах сталого розвитку в новій українській школі цінуються, головним чином, холістичні моделі, що пов'язують майстерність викладача з „плеканням людини”, розширенням її можливостей, зокрема, критичного мислення, креативності, комунікації та колоборації. Розставимо деякі важливі акценти в цьому питанні, не торкаючись найбільш відомих ролей, таких як: тренер, фасилітатор, модератор, критик, лектор, координатор, демонстратор, вихователь, теоретик, оцінювач.

¹⁷ St. Downes, *The Role of the Educator*, <https://www.downes.ca/cgi-bin/page.cgi?post=54312/>, [01.05.2011].

Цифрові зміни форсують перехід здебільшого до ролі колектора-колекціонера, яка завжди була притаманна викладачам (як й бібліотекар, журналіст чи архівіст), що зумовлена вибухом цифрових засобів та диктує різноманітні обміни в групах соціальних мереж посиленнями, ресурсами, новими поняттями та ін. Логічним продовженням ролі колектора-колекціонера є роль куратора, функції якого як й ведучого, навчального дизайнера або художника пов'язана з організацією та осмисленням того, що було знайдено. Куратор як доглядач і зберігач, але також творець сенсу, охоронець знань або експерт у знаннях, хто в першу чергу цінує якість діяльності та відповідних презентацій.

Сучасний стан речей вимагає від викладача ролі програміста та фахівця з технологічної підтримки, що може працювати з програмами та обладнанням, але його основне призначення полягає в тому, щоб зрозуміти потреби проекту і допомогти розв'язати проблеми та реалізувати ідеї. Наприклад, ресурс Europeana сьогодні вже забезпечує першочерговим надбанням тих, хто зацікавлені дослідженнями, є спільні пошукові служби, що дозволяють знаходити та відображати інформацію від предметів у колекціях музею до історично привабливих будівель та старовинних пам'яток середовища. Розглядаються два види вхідних даних пошуку, зокрема, пошук у різноманітному тексті та пошук на карті, де насамперед визначається розділ карти для пошуку того, що зацікавило в кордонах визначеної області. Отже роль програміста, з одного боку, передбачає роботу безпосередньо на комп'ютерах для інтерпретації сенсу засобами обчислень, машинних кодів, розбудові алгоритмів, розробці програмного забезпечення для створення сенсу, проектуванні роботи спільнот чи управління соціальними мережами або налаштування вікі-контенту. З іншого боку, значна частина завдань програміста (як і навчального дизайнера, а також аналітика процесів) – концептуальна, що стосується людей, які розробляють навчальні матеріали або створюють навчальні робочі потоки¹⁸.

Роль продавця нерідко вважається другорядною, проте комунікація (відповідальна балаканина) останнім часом набуває вагомості в колективній діяльності, а роль такої людини – серйозного ставлення, зокрема, у наданні інформації чи ідеї, підтримці віри та мотивуючих

¹⁸ C. Ní Shé, O. Farrell, J. Brunton, E. Costello, E. Donlon, S. Trevaskis, S. Eccles, *Teaching online is different: critical perspectives from the literature*, Dublin City University, Dublin 2019 [Doi: 10.5281/zenodo.3479402].

дій. Реалізовувати проекти, безумовно, легше, якщо існують викладачі, які висвітлюють цінності та доводять їх студентам, або вчені та експерти, що інформують підприємців та консультують політиків. Також важливою є роль агітатора, яка полягає у створенні насіння сумнівів, почуття дива, почуття актуальності, крику обурення (як й вчені, скептики, журналісти та активісти підняли, що є революціонерами, руйнівними агентами, а іноді й захисник диявола, тобто той, хто думає поза коробкою).

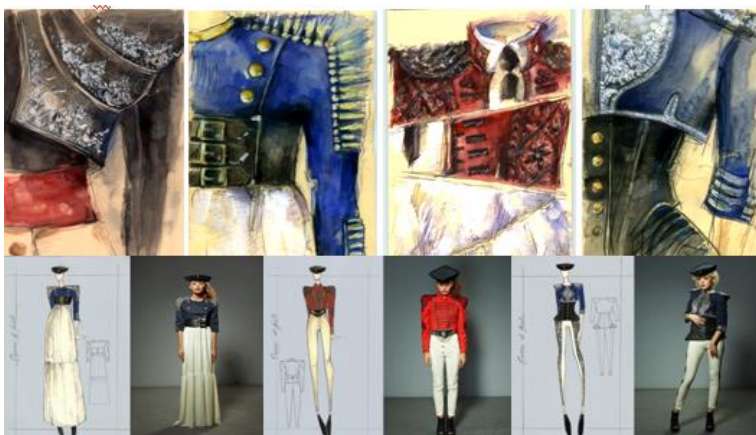
Роль дизайнера завжди була притаманна викладачам, але не до такого ступеня як це вимагає цифровий простір, коли необхідно думати про всебічно розвинутого інструктора-дизайнера, що відчуває потік, перспективи, світло, тон і затінення, та може поєднати засоби візуального дизайну і нової інформаційної архітектури. Водночас, цифрові технології, зокрема штучний інтелект, віртуальна та доповнена реальність, мобільні технології, SMART-лабораторії, висувають більше освітніх можливостей для соціальної адаптації молодих людей та підвищення якості викладання. Місія такого викладача-дизайнера спрямована не тільки на допомогу студентам щодо створення якісних персональних засобів для навчання, але й стосовно співпраці з промисловим архітектором, що створює нову школу, або програмним архітектором, що створює новий засіб моделювання.

Безперечно, зазначений підхід за сприянням колег дозволив приділити значну увагу інноваційній перебудові курсів, в тому числі й для студентів магістратури факультету мистецтв. Водночас, пандемічні освіта та мистецтво страждають від сьогоденішніх блокувань, відповідно освітяни та митці (дизайнери, художники, артисти) намагаються оговтатися від болісної соціальної ізоляції та нових можливостей розпочати креативні бізнес-моделі на основі переваг засобів мобільності та віртуальності.

Використання саме цифрової культурної спадщини разом із віртуальними музеями, масовими відкритими он-лайн курсами та сучасними он-лайн галереями світового дизайну дозволяє робити позитивні зміни з теперішніми та майбутніми фахівцями, переосмислюючи шкідливі впливи індустрії розкоші, перспективи сталого дизайну та стійкої моди. З огляду на те, що в даний час в мода – це одна з галузей у світі, що найбільше забруднює навколишнє середовище та одночасно приваблює певну частину молоді (в якій працює понад 50 мільйо-

нів людей), за допомогою масових відкритих он-лайн курсів фахівців залучають до дискусій та вивчення дослідницької та ділової практики центрів стійкої моди.

Оскільки Україна є невідомою частиною Європейського мистецького та культурного простору, наприклад, дисципліна „Історія дизайну” торкається багатьох аспектів європейського дизайну, вивчає традиційні школи (зокрема, „Баухауз”, „ВХУТЕМАС”) та інноваційні підходи. Водночас сучасні моделі освіти вимагають впровадження ідей інклюзивного (універсального) дизайну, що обумовлює дослідження механізмів зародження нових напрямів творчості, впливу історичних образів та різноманітних стилів традиційних шкіл світового дизайну та засобів мультидисциплінарного синтезу на розвиток дизайн-мислення. Завдяки відкритому доступу студенти мають можливість відвідувати віртуальні заходи, демонструвати власні проекти, досліджувати фактори впливу соціальної, художньо-естетичної та технологічної природи на тенденції розвитку дизайну.



На кафедрі дизайну ХНПУ імені Г.С.Сковороди¹⁹ факультету мистецтв студентами проводяться глибокі дослідження за темами щодо різноманітних мистецьких галузей, зокрема культурний синтез традицій та інновацій в галузі дизайну одягу. Національний костюм не існує окремо від його культури, дизайнери запозичують форми, орна-

¹⁹ Інтернет сторінка: hnpu.edu.ua/.

ментику, стилістику й кольори, згодом змінюючи їх, орієнтуючись на потреби суспільства. Етнічний стиль має унікальну можливість бути різноманітним, що привертає увагу своєю самотністю, екзотичністю, безліччю варіацій для створення колекцій. В колекціях студентів цінується образна трансформація наприклад, чоловічого костюму іспанської кориди у жіночий. Важливим напрямом формування професійних та громадянських засад руху сучасної дизайнерської думки є вивчення спільної історії дизайну в Європі.

Таким чином, використання відкритих освітніх ресурсів культурної спадщини призвело до якісних змін у навчанні студентів факультету мистецтв для опрацювання об'єктів з історії мистецтва сприяє інтеграції цифрових засобів в освіту, активізації їх дослідницької позиції. Окремого висвітлення заслуговують ініціативи інших факультетів, наприклад, історії (в тому числі, клуб технічної історії), іноземної філології, дошкільної та початкової освіти, науково-методичних лабораторій громадянської та міжкультурної освіти, інклюзивної освіти тощо.

Проте, особливої уваги потребує питання щодо розширення відповідальності за догляд та надання підтримки студентам особливо магістерського рівня, які не мають відповідного досвіду відкритого доступу та використання відкритих ресурсів. Про це свідчать результати Еразмус+ проекту „Європейська мережа цифрових досліджень для студентів” (EU-dUR), Центру досліджень відкритої освіти та навчання впродовж життя Університету Ольденбурга, проектів Університету Дубліна та ін. Отже, забезпечення успіху студентів в умовах відкритого та дистанційного навчання потребує розробки нових політик та стратегій на макро-, мезо- та мікрорівні, зокрема, платформи для студентських досліджень, подальшого підвищення цифрової компетентності викладачів²⁰.

Висновки

Сучасний етап глобалізації суспільства характеризується широким інтересом до національної культури народів світу, вплив якої є актуальною темою в процесі світоглядного і професійного самовизначення особистості. Відродження традицій етнохудожньої культури,

²⁰ O. Zawacki-Richter і інші, *Elements of Open Education: An Invitation to Future Research*, “The International Review of Research in Open and Distributed Learning” 2020, no. 21(3), pp. 319-334.

збереження та передача новим поколінням національної ідентичності та глибоке осмислення основ світового та національного мистецтва є провідними напрямками підготовки студентів не тільки мистецького галузі. З орієнтацією на провідну мету педагогічної освіти – формування педагога-дослідника нової української школи, усвідомлення ролі спільної культурної спадщини стає одним з ключових ланцюгів якісних процесів змін у сприянні культурному розмаїттю, підвищенні толерантності у суспільстві та підвищення соціальної згуртованості.

Отже, спалах COVID-19 підтвердив, що цифровий доступ до відкритих освітніх ресурсів культурної спадщини має критичне значення, що дозволяє реалізувати широкий спектр інноваційних засобів для вирішення актуальних проблем освіти та суспільства в цілому. У такий спосіб, створюються сприятливі засади для масштабування успішних проєктів співпраці, що розширюють можливості спільних послуг та продуктів у галузі культурної спадщини та інноваційно використовують її потенціал. Наприклад, останні конференції освітньої спільноти *Europeana 2020* та багато інших подій і семінарів у секторі культурної спадщини, що відбувалися онлайн, спрямовані на підтримку обміну знань та дискусій за умови визнання поваги до різноманітних зусиль та пропозицій.

Таким чином, цифрові інструменти, методи та платформи розробка сталих цифрових стратегій та технологій з відкритим доступом, людино центровані засади та спільні підходи в колекціях та цифрових ресурсах культурної спадщини дозволяють не тільки перемогти ізоляцію, але й надати кращі освітні можливості для соціальної адаптації людей в цілому. Отже, щоб у найкоротший термін успішно реалізувати гнучкі підходи до підвищення якості людського капіталу при переході до суспільства знань, необхідно сприяти гармонізації трансформаційних процесів щодо значущості особистих якостей та позитивних зрушень у свідомості людини у найкращих традиціях, що здобуло людство. Цей ключовий напрям підкреслює культурну еволюцію, яка, безумовно, вплине на початок постковідного періоду.

Бібліографія

- Conole G., Brown M., *Reflecting on the Impact of the Open Education Movement*, „Journal of Learning for Development” 2018, <http://www.jl4d.org/index.php/ej14d/article/view/314/346/>.
- Downes St., *The Role of the Educator*, <https://www.downes.ca/cgi-bin/./54312/>.

- Jansen D., Konings L., *MOOC strategies of European institutions*, https://oerknowledge-cloud.org/sites/oerknowledgecloud.org/files/MOOC_Strategies_of_European_Institutions.pdf/.
- Kukharensko V., Oleinik T., *Open Distance Learning For Teachers*, <http://ceur-ws.org/Vol-2393/>.
- Lytvynova S., *Electronic Textbook as a Component of Smart Kids Technology of Education of Elementary School Pupils*, <http://ceur-ws.org/Vol-2393/>.
- Ní Shé C., Farrell O., Brunton J., Costello E., Donlon E., Trevaskis S., Eccles S., *Teaching online is different: critical perspectives from the literature*, Dublin City University, Dublin 2019 [Doi: 10.5281/zenodo.3479402].
- Ossiannilsson E., Williams K., Camilleri A.F., Brown M., *Quality models in online and open education around the globe: State of the art and recommendations*, http://icde.typepad.com/quality_models/.
- Ubachs G., Konings L., Brown M. (eds.), *The envisioning report for empowering universities*, http://empower.eadtu.eu/images/report/The_Envisioning_Report_for_Empowering_Universities_1st_edition_2017.pdf/.
- Zawacki-Richter O., Conrad D., Bozkurt A., Aydin C.H., Bedenlier S., Jung I., Stöter J., Veletsianos G., Blaschke L.M., Bond M., Broens A., Bruhn E., Dolch C., Kalz M., Kerres M., Kondakci Y., Marin V., Mayrberger K., Müskens W., Naidu S., Qayyum A., Roberts J., Sangrà A., Loglo F.S., Slagter van Tryon P.J., Xiao J., *Elements of Open Education: An Invitation to Future Research*, "The International Review of Research in Open and Distributed Learning" 2020, no. 21(3), pp. 319-334, <https://doi.org/10.19173/irrodl.v21i3.4659/>.
- Биков В., Вернигора С., Гуржій А., Новохатько Л., Спірін О., Шишкіна М., *Проектування і використання відкритого хмаро орієнтованого освітньо-наукового середовища закладу вищої освіти*, <http://journal.iitta.gov.ua/>.
- Бойчук Ю.Д., Бородіна О.С., Микитюк О.М., *Інклюзивна компетентність майбутнього вчителя основ здоров'я: монографія*, ХНПУ ім. Г.С. Сковороди, Харків 2015.
- Гриньова В.М., *Про співвідношення понять "професіоналізм", "професійна культура", "професійна компетентність", "професійна підготовка", "Педагогіка та психологія"* 2014, № 45, с. 74-84.
- Декларація ЮНЕСКО*, <https://en.unesco.org/sites/default/files/gem2020-extraordinary-session-draft-declaration-en.pdf/>.
- Золотухіна С. Т., *Використання ідей В. Сухомлинського в підготовці творчої особистості майбутнього вчителя*, "Наукові записки: Педагогічні науки" 2015, № 123(І), с. 41-44.
- Олійник Т.О., Борисов В.А., Губа А.В., Денисенко І.Д., Соколова А.В., *Особливості розбудови цифрового освітнього середовища на засадах гуманістичної педагогіки*, <http://dspace.hnpu.edu.ua/handle/123456789/>.
- Прокопенко А.І., Олійник Т.О., Москаленко В.В., Лебедева В.В., *Формування цифрової грамотності педагогів в умовах інклюзивної освіти*, "Загальна теорія здоров'я та здоров'язбереження", 2017, с. 453-460.
- Соціальне медіа в навчанні з використанням ІКТ*, ЮНЕСКО 2011.
- Штефан Л.А., *Особливості організації соціально-педагогічної діяльності в школах України*, "Витоки педагогічної майстерності: Педагогічні науки" 2016, № 17, с. 201-208.

E-nauczanie podczas pandemii COVID-19 w opinii studentów pedagogiki

Wybuch pandemii spowodowanej wirusem COVID-19 wymusił na milionach ludzi z całego świata dostosowanie się do szeregu zakazów i nakazów celem wspólnej, solidarnej „walki” przeciw zagrażającemu życiu i zdrowiu wirusowi. Zamknięcie uniwersytetów, szkół i placówek oświatowych postawiło studentów, uczniów oraz nauczycieli przed niełatwym wyzwaniem. Aktualna sytuacja nie pozostawiła wyboru – nauczanie na odległość to jedyne rozwiązanie, jakie pozwoliło na kontynuację nauki w bezpiecznym dla wszystkich uczestników procesu dydaktycznego wymiarze. Ostatnie miesiące pokazały, jak wygląda realizacja programu nauczania na odległość w praktyce. Obecnie, pomimo że pandemia trwa nadal, można już wyciągać wnioski i przygotowywać plany udoskonalenia zastosowanych rozwiązań, aby w przyszłości była możliwość zagwarantowania uczniom i nauczycielom jak najlepszych możliwości oraz narzędzi do pracy¹. Większość szkół i uczelni uporała się z nową sytuacją w dosłownie kilka dni. Inne placówki potrzebowały nieco więcej czasu i wysiłku, aby wszystko funkcjonowało poprawnie². Większa część nauczycieli zapytana o podsumowanie tego okresu uważa, że materiał podstawy programowej został przepracowany w pełnym wymiarze i nie będzie konieczności powtórzenia go w późniejszym terminie.

Dla wszystkich jest to nowe doświadczenie, a wielu ekspertów już od pierwszych dni wdrożenia obostrzeń zajęło się badaniem tego zjawiska. Mimo dość krótkiego funkcjonowania e-nauczania można już zapoznać się z pierwszymi podsumowaniami. Nauczyciele stwierdzają jednogłośnie, że

* dr Arleta Hrehorowicz, Instytut Nauk Socjologicznych i Pedagogiki, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, e-mail: arleta_hrehorowicz@sggw.edu.pl

** mgr Wiktoria Zbroch, absolwentka Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, e-mail: w.zbroch@onet.pl

¹ *Edukacja zdalna w czasie pandemii – zagadnienia, na jakie zwraca uwagę UNICEF Polska*, <https://www.unicef.pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/Edukacja-zdalna-w-czasie-pandemii-zagadnienia-na-jakie-zwraca-uwage-UNICEF-Polska>, [24.11.2020].

² *Nauka w czasach pandemii w oczach uczniów*, <https://www.ourkids.net/pl/nauka-w-czasach-pandemii-w-oczach-uczniow.php>, [24.11.2020].

powodzenie, jakim cieszy się zdalna edukacja jest zasługą ich samych, ponieważ nie otrzymali żadnej pomocy od organów nadzorczych, a przede wszystkim od ministerstwa. Badania przeprowadzone przez Fundację Orange: „Zdalne nauczanie a adaptacja do warunków społecznych w czasie epidemii koronawirusa” dowiodły, że podczas zdalnego nauczania ucierpiał stan psychiczny nauczycieli i uczniów, a zaskakującym jest fakt, że 67% badanych czuje się słabiej pod względem fizycznym. Wynika to ze zbyt częstego korzystania z komputera i Internetu.

Z badań przeprowadzonych przez Vulcan we współpracy z badaczami Uniwersytetu Adama Mickiewicza wynika, że ponad 60% uczniów nie jest zadowolona z obecnej sytuacji i najchętniej wróciłaby do nauczania stacjonarnego najszybciej jak to możliwe³. Ogólnopolski projekt „Lekcja: Enter” przeprowadził badanie z dyrektorami szkół. Znaczna większość, bo aż 85% wyraża gotowość do prowadzenia zajęć on-line bez znaczących problemów związanych z tym trybem nauczania. 74% szkół realizuje dokładnie taki sam plan zajęć jak podczas nauczania stacjonarnego, a zdaniem 8% dyrektorów biorących udział w badaniu, nauczanie na odległość w ich szkole jest niemalże niemożliwe, ale dotyczy to głównie szkół wiejskich⁴.

Mimo że technologia rozwija się bardzo szybko, a dostęp do najnowszych sprzętów staje się coraz powszechniejszy, to obserwujemy liczną grupę wykluczonych cyfrowo uczniów i studentów. W odniesieniu do młodzieży szkolnej to aż 30 proc. nie ma dostępu do własnego komputera oraz Internetu. Taką informację dostarczyło badanie na portalu „Librus Rodzina”, w którym wzięło udział ponad 21 tysięcy rodziców. Brak sprzętu jest ogromną przeszkodą wpływającą niekorzystnie na efektywność zdalnego nauczania⁵. Poziom umiejętności obsługi najnowszych technologii i programów komputerowych również ma znaczenie w efektywności tego toku nauczania. Wciąż wiele uczniów, ale także nauczycieli nie posiada umiejętności sprawnego oraz szybkiego znajdowania informacji w sieci i wykorzystania programów komputerowych.

³ *Zdalne nauczanie wypaliło nauczycieli i uczniów. Ich stan psychiczny jest dużo gorszy niż przed epidemią koronawirusa*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1485654>, [24.11.2020].

⁴ *Zdalne nauczanie: W co dziesiątej szkole bez realizacji podstawy programowej i bez oceniania. Najgorzej w szkołach wiejskich*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1482881>, [24.11.2020].

⁵ *Jedna trzecia rodziców nie może zapewnić każdemu dziecku sprzętu do nauki on-line*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1469077>, [24.11.2020].

Jak na nauczanie zdalne patrzą studenci pedagogiki? Czy zmagają się z powyższymi problemami, czy jednak taka forma kształcenia odpowiada im bardziej niż studiowanie stacjonarne? Autorki badania podjęły się odpowiedzi na powyższe pytania.

Na czym polega nauczanie na odległość?

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele definicji edukacji na odległość. W zależności od regionu i czasu ich użytkowania są wielorako rozumiane⁶. Nauka na odległość (ang. *e-learning*) to termin określający innowacyjną formę edukacji, zawierającą wielostronny zakres metod i technik uczenia się. Definicja ta konsoliduje uzyskiwanie wiedzy samodzielnie przy pomocy technicznych środków elektronicznych oraz tradycyjne pozyskiwanie wiedzy pozyskanej przez ucznia od nauczyciela⁷. W języku polskim *e-learning* to: nauka na odległość, kształcenie na odległość, nauka on-line czy zdalna edukacja. Obejmuje mnóstwo metod i form nauczania z wykorzystaniem technik informacyjnych. W źródłach obejmujących e-learning można głównie znaleźć określenia:

- *online learning* – za pomocą sieci;
- *computer-based learning* – nauka za pomocą komputera;
- *blended learning* – nauka metodami łączonymi;
- *web-based* – szkolenia internetowe⁸.

Według Michaela G. Moore'a edukacja na odległość jest zamierzonym procesem kształcenia, ponieważ odbywa się w różnych miejscach, więc potrzebuje szczególnych technik przygotowywania etapów nauki, metod porozumiewania się i specjalnej organizacji zarządzania całym przebiegiem nauczania⁹. Desmond Keegan poszerzył podstawowe założenia przejęte od Moora i zasugerował przyjęcie sześciu elementów tej odmiany nauczania: a) rozłączenie nauczyciela i studenta; b) wysoki poziom systemu organizacji pracy; szczególnie projektowanie kursu i materiałów dydaktycznych; c) użycie technicznych mediów; d) zastosowanie dwustronnej komunikacji oraz f) ewentualność zorganizowania sporadycznych spotkań seminaryjnych¹⁰.

⁶ M. Sysło, *E-learning w szkole*, „E-mentor” 2009, nr 1, s. 23.

⁷ A. Clarke, *E-learning. Nauka na odległość*, Warszawa 2004, s. 9.

⁸ Ibidem, s. 12.

⁹ J.Z. Górnikiewicz, *Studia na odległość w USA i w Polsce na przełomie XX i XXI wieku*, Białystok 2004, s. 21.

¹⁰ Ibidem, s. 78.

Mirosław Kubiak przyjąwszy definicję Keegan'a zaproponował swoje określenie kształcenia na odległość. Uważa, że jest to technika realizowania toku dydaktycznego, gdy uczniowie i nauczyciele są od siebie oddaleni, przekaz informacji odbywa się za pomocą współczesnych mediów, grono osób uczących się nie jest w jednym miejscu¹¹.

Józef Bednarek rozszerzył powyższe definicje o cechy charakterystyczne dla nauczania zdalnego takie jak: realizacja takich samych celów jak w przypadku standardowego toku nauczania, wykorzystanie w tym celu mediów i metod przekazu oraz komunikacji, wybór dogodnej formy jak również metody kształcenia a także wykładowców i materiałów¹².

Ponadto, termin *e-learning* można rozdzielić jeszcze na cztery rodzaje nauczania:

- **S a m o k s z t a ł c e n i e**. Uczeń sam dokonuje wyboru interesującego go zakresu informacji, które chce przyswoić. W tym celu wykorzystuje samodzielnie wybrane materiały oraz środki dydaktyczne, a swoją wiedzę może sprawdzić za pomocą testów on-line, ponieważ w tym procesie nauczania nie ma nauczyciela.

- **K s z t a ł c e n i e s y n c h r o n i c z n e**. Jego tok nadzoruje nauczyciel, który sprawdza i ocenia nabytą wiedzę przez studentów, wykorzystując w tym celu odpowiednie narzędzia. Ten rodzaj charakteryzuje stały kontakt pomiędzy nauczycielem a uczniami, natomiast nie posiada sztywnych zasad, co do miejsca, w którym w danym czasie powinni przebywać.

- **K s z t a ł c e n i e a s y n c h r o n i c z n e**, w którym uczeń jest niezależną jednostką i sam decyduje o czasie i miejscu, w którym będzie korzystać z materiałów, które są udostępnione zazwyczaj na platformie internetowej.

- **K s z t a ł c e n i e m i e s z a n e**, czyli połączenie tradycyjnej formy nauczania oraz *e-learningu*¹³.

Kolejnym ważnym pojęciem z tej dziedziny jest studiowanie korespondencyjne (ang. *correspondence study*). Polega na samowolnej nauce studenta poza szkołą, ale pod jej nadzorem¹⁴. Nauka odbywała się za pomocą materiałów drukowanych przesyłanych pocztą¹⁵.

¹¹ M.J. Kubiak, *Szkola, Internet, Intranet, Wirtualna Edukacja*, Warszawa 2000, s. 12.

¹² J. Bednarek, *Multimedia w kształceniu*, Warszawa 2006, s. 211–212.

¹³ A. Hrehorowicz, *Massive Open Online Courses, czyli o ewolucji kształcenia korespondencyjnego* „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2014, nr 3, s. 41–52.

¹⁴ Hasło: *kształcenie korespondencyjne*, PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/ksztalcenie-korespondencyjne;3928491.html>, [25.11.2020].

¹⁵ J. Bednarek, op. cit., s. 212.

Nauczanie odbywające się w czasie rzeczywistym (ang. *synchronous education*) charakteryzuje się obowiązywaniem zarówno nauczycieli oraz uczniów jednością czasu. Różnica pomiędzy tradycyjnym nauczaniem polega na braku jedności miejsca, bez którego ta forma nie może się odbyć, zatem w przypadku kształcenia na odległość uczestnicy mogą przebywać w dowolnie wybranym przez siebie miejscu. Ta forma wykorzystuje takie media jak na przykład wideokonferencje, audiokonferencje lub tablice wirtualne¹⁶.

Mobilne nauczanie (ang. *m-learning*) to proces swobodnego uczenia się za pomocą urządzeń mobilnych bez ograniczeń czasowych i miejsca. Musi jednak pozostać spełniony warunek nieprzerwanego połączenia z Internetem¹⁷. W kształceniu wymaga zastosowania nowoczesnych aplikacji, które ułatwiają współpracę na innych zasadach, inicjowanych już w *e-learningu*¹⁸.

Uwagi metodologiczne badania własnego

Opisywane badanie zostało zrealizowane w lipcu 2020 r. przez Wiktorię Zbroch, w ramach pracy magisterskiej na kierunku pedagogika Wydziału Socjologii i Pedagogiki SGGW w Warszawie, pod opieką naukową promotorki Arlety Hrehorowicz. W badaniu wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego, technikę ankiety oraz narzędzie kwestionariusza ankiety. Przedmiotem badania uczyniono opinie studentów pedagogiki o akademickim kształceniu zdalnym. Problemem zaś jakość nauczania zdalnego realizowanego na uczelniach wyższych w warunkach pandemii w opinii studentów pedagogiki. Główne pytanie badawcze brzmi: Jak studenci pedagogiki oceniają jakość nauczania zdalnego realizowanego na uczelniach wyższych w warunkach pandemii?

¹⁶ M. Rosenberg, *Beyond e-learning*, San Francisco 2006, s. 72.

¹⁷ J. Wagner, *Kształcenie na odległość wspomagane komputerowo jako element procesu edukacji pedagogów*, Toruń 2011, s. 54.

¹⁸ J. Bednarek, E. Lubina, *Kształcenie na odległość. Podstawy dydaktyki*, Warszawa 2008, s. 200-201.

Sformułowano pytania szczegółowe:

1. Czy do zdalnego nauczania zostały wykorzystane najnowsze technologie i programy komputerowe?
2. Czy obsługa sprzętu komputerowego oraz programów komputerowych sprawiała studentom problemy?
3. Jaki był poziom nabytej wiedzy przez studentów?
4. Czy studenci podczas zdalnego nauczania pogłębiali samodzielnie swoją wiedzę?
5. Czy wykładowcy poradzili sobie z prowadzeniem zajęć on-line?

Sporządzono poniższe hipotezy:

1. Do prowadzenia zajęć wykorzystano najnowsze technologie oraz programy komputerowe.
2. Obsługa komputerów i programów komputerowych nie stanowiła dla studentów żadnego problemu.
3. Poziom nabytej wiedzy przez studentów był wysoki.
4. Studenci samodzielnie pogłębiali swoją wiedzę i korzystali z materiałów ogólnie dostępnych.
5. Wykładowcy odnaleźli się w nowej sytuacji, zajęcia poprowadzone zostały bezproblemowo.

Dobór próby badawczej należałoby uznać za celowo-nielosowy. Autorki celowo zawęziły grupę ankietowanych do studentów pedagogiki. Ankieta została przeprowadzona w lipcu 2020 r. i wzięło w niej udział 103 studentów. Wykonanie badania było możliwe za pomocą kwestionariusza ankiety udostępnionego na stronie internetowej *google.pl*. We wstępie respondenci zostali poinformowani o zasadach zaznaczania odpowiedzi.

Charakterystyka badanych studentów

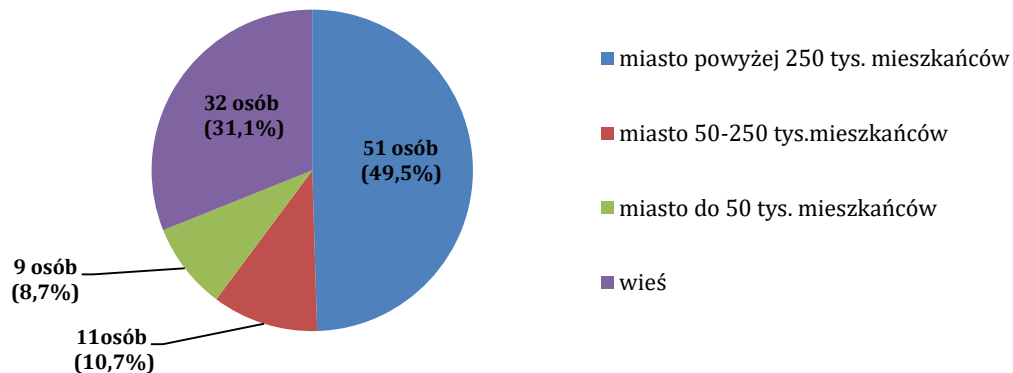
Badanie objęło 103 studentów w wieku od 20 lat do 29 lat. Aż 99 badanych stanowiły kobiety, pozostali to mężczyźni. Studenci podczas nauczania na odległość w czasie trwania pandemii COVID-19 przebywali w miastach powyżej 250 tys. mieszkańców, miastach 50-250 tys. mieszkańców, miastach do 50 tys. mieszkańców, a także wsiach.

Tabela 1. Wiek respondentów

Wiek [w latach]	20	21	22	23	24	25	26	27	29
Liczba studentów	4 (3,9%)	17 (16,8%)	22 (21,4%)	18 (17,5%)	27 (26,5%)	9 (8,7%)	4 (3,9%)	1 (0,97%)	1 (0,97%)

Źródło: Opracowanie własne.

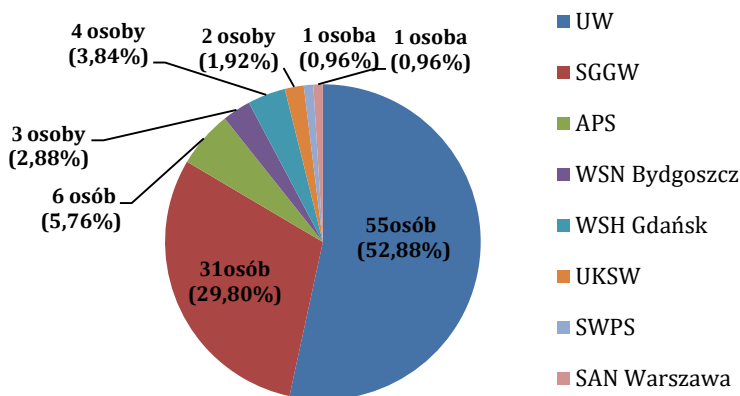
Wykres 1. Miejsce zamieszkania studentów podczas nauczania na odległość



Źródło: Opracowanie własne.

Respondenci podczas trwania nauczania na odległość podczas pandemii zamieszkiwali głównie miasta powyżej 250 tys. mieszkańców oraz mniejsze miasta 50-250 tys. mieszkańców. Studenci biorący udział w badaniu byli uczniami Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie, Wyższej Szkoły Nauk o Zdrowiu w Bydgoszczy, Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej, Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Uniwersytetu Humanistyczno-społecznego SWPS w Warszawie oraz Społecznej Akademii Nauk w Warszawie. Procentowy udział przedstawiono na wykresie 2.

Wykres 2. Uczelnie, na których uczyli się badani studenci podczas pandemii

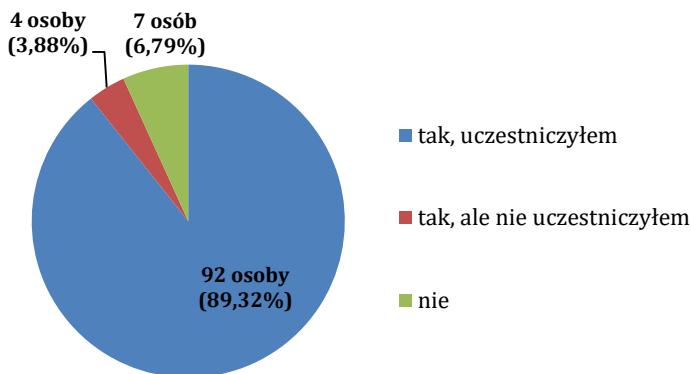


Źródło: Opracowanie własne.

Przedstawienie wyników badania

Studenci w pierwszej kolejności zostali zapytani o to, czy w ich uczelni wprowadzono nauczanie on-line po ogłoszeniu pandemii, w którym uczestniczyli. Pytanie brzmiało: „Czy na czas zawieszenia zajęć dydaktycznych w Twojej uczelni wprowadzono e-learning, w którym uczestniczyłeś/aś?”. Wyniki przedstawiają się następująco:

Wykres 3. Uczestnictwo studentów w zajęciach on-line



Źródło: Opracowanie własne.

Zdecydowana większość studentów, czyli powyżej 89% miała możliwość uczestniczyć w zajęciach on-line i z tej formy nauczania skorzystała. Studenci Wyższej Szkoły Nauk o Zdrowiu (3 osoby) oraz Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej (4 osoby) odpowiedzieli, iż ich uczelnia nie prowadziła zajęć on-line. Jednocześnie zadeklarowały, że brały udział w zajęciach, które odbywały się off-line. Tylko 7 osób odpowiedziało, że uczelnia udostępniła taką możliwość, ale nie brały w tych zajęciach udziału.

Następnie studenci zostali zapytani „Za pomocą, jakich platform były realizowane zajęcia?” (Tabela 2). Okazuje się, że duża liczba wykładowców korzysta jeszcze z poczty internetowej do prowadzenia zajęć, czyli najmniej atrakcyjnej formy z tych obecnie dostępnych. Natomiast znaczna część przewidzianych w programie zajęć odbyła się z wykorzystaniem videokonferencji ZOOM oraz platformy MS Teams, co wymaga od nauczyciela akademickiego większego wysiłku i umiejętności.

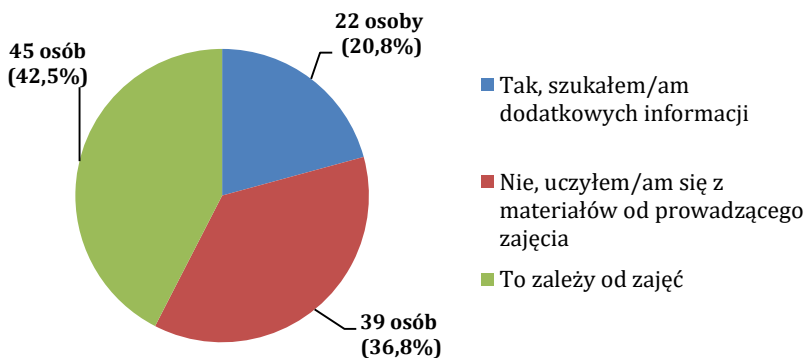
Większość studentów aktywnie uczestniczyła w zajęciach i przyswajała wiedzę przekazywaną przez prowadzących. Ciekawym zagadnieniem natomiast wydaje się to, czy studenci samodzielnie szukali dodatkowych informacji czy bazowali głównie na tym, co otrzymali od wykładowców.

Tabela 2. Platformy realizacji zajęć

Odpowiedź	Wartość liczbowa wskazań	Wartość procentowa wskazań
E-mail	64	25,00%
ZOOM	62	24,22%
MS Teams	42	16,41%
Google Meet	23	8,98%
Discord	22	8,59%
Moodle	14	5,47%
Skype	14	5,47%
Inne	7	2,73%
Google Classroom	3	1,17%
ClickMeeting	2	0,78%
Kampus UW	2	0,78%
FB Messenger	1	0,39%

Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 4. Samodzielne pogłębianie wiedzy



Źródło: Opracowanie własne.

Okazuje się, że zaledwie 20,8 proc. studentów deklaruje samodzielne poszukiwanie dodatkowych informacji w ramach każdego przedmiotu. Ponad 1/3 pytanых uzależnia odpowiedź od przedmiotu, a aż 36,8% studentów przyznaje, że nie korzysta z innych informacji niż te otrzymane od wykładowcy.

Kolejne pytanie zadane studentom brzmiało: „Z jakich zasobów podczas e-nauczania korzystałeś/aś samodzielnie?”. Można było zaznaczyć kilka odpowiedzi.

Tabela 3. Zasoby wiedzy zdobytej samodzielnie podczas e-nauczania

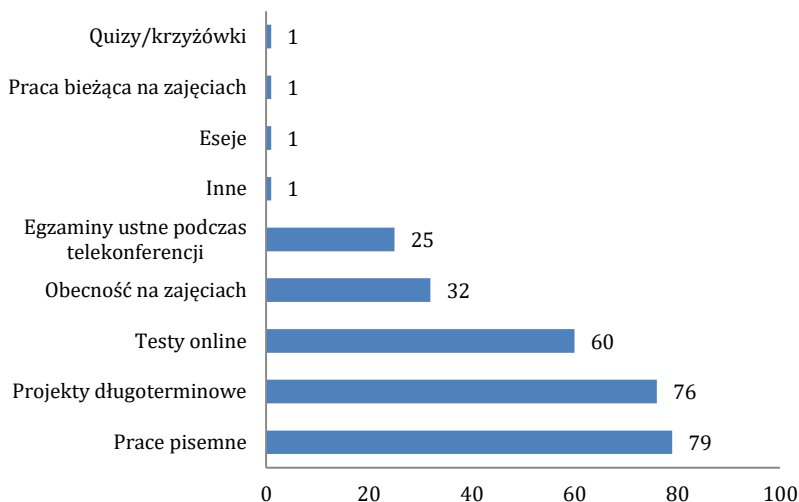
Odpowiedź	Wartość liczbowa wskazań	Wartość procentowa wskazań
Strony edukacyjne	62	25,51%
Blogi internetowe	39	16,05%
Social media	38	15,64%
Zasoby YouTube	31	12,76%
Blogi edukacyjne	20	8,23%
Programy edukacyjne	16	6,58%
Podręczniki tematyczne	16	6,58%
Artykuły naukowe	2	0,82%
Książki niebędące podręcznikami	1	0,41%
IBUK Libra	1	0,41%
Inne	1	0,41%
Nie korzystałem/am	16	6,58%

Źródło: Opracowanie własne.

Okazuje się, że tylko 16 osób nie korzystało z dodatkowych zasobów wiedzy, jakie oferuje w dzisiejszych czasach Internet. Studenci poszerzając swoją wiedzę posługiwali się przede wszystkim e-zasobami, które są dostępnymi w sieci narzędziami nauczania na odległość. Blogi zajęły 2 miejsce, a na 3 znalazły się *social media*. Badani wybierają nowoczesne metody i ogólnodostępne źródła wiedzy. Artykuły naukowe, książki oraz internetowy zbiór książek IBUK Libra były najmniej wybieranymi opcjami.

Respondenci zostali następnie zapytani o metody sprawdzania wiedzy, jakimi posłużyli się w procesie nauczania wykładowcy. Również było to pytanie wielokrotnego wyboru. Wykładowcy w ramach sprawdzenia nabytej przez studentów wiedzy posługiwali się przede wszystkim pracami pisemnymi i projektami długoterminowymi. Dopiero na 3 i 5 miejscu znalazły się testy pisemne on-line i egzaminy ustne podczas telekonferencji. W porównaniu do nauki stacjonarnej kolejność jest zazwyczaj odwrotna. Zastanawiający jest fakt czy prace pisemne oraz projekty mają możliwość odzwierciedlenia faktycznie nabytej wiedzy przez studentów.

Wykres 5. Metody sprawdzania wiedzy



Źródło: Opracowanie własne.

Studenci odpowiedzieli również na pytanie: „W jaki sposób otrzymywałeś/aś odpowiedź zwrotną?”. Tutaj także była możliwość zaznaczenia kilku odpowiedzi. Na pierwszym miejscu, podobnie jak w pytaniu o metodę przesyłania materiałów naukowych, znalazła się poczta elektroniczna używana bardzo często także podczas standardowego nauczania. Taka forma może się sprawdzić, jeśli uczestnicy procesu edukacji mogą uzyskać także opis i wyjaśnienie uzyskanej oceny oraz możliwość skonsultowania obszaru wiedzy, który jest do poprawy. Odpowiedź on-line uzyskała 15,42 proc., a telekonferencja z całą grupą niewiele poniżej 15 proc. Zaś 3 osoby zadeklarowały brak kontaktu z wykładowcą.

Tabela 4. Otrzymywanie informacji zwrotnej

Odpowiedź	Wartość liczbowa wskazań	Wartość procentowa wskazań
poprzez e-mail	90	44,78%
on-line po wykonaniu zadania	31	15,42%
telekonferencja z całą grupą	30	14,93%

dziennik elektroniczny	28	13,93%
telefonicznie		
– kontakt indywidualny	16	7,96%
brak kontaktu z wykładowcą	3	1,49%
ocena w USOS	1	0,50%
poprzez MS Teams	1	0,50%
poprzez social media	1	0,50%

Źródło: Opracowanie własne.

Studenci zostali zapytani także o rodzaj napotkanych problemów w trakcie e-nauczania. Odpowiedzieli następująco:

Tabela 5. Problemy podczas e-nauczania

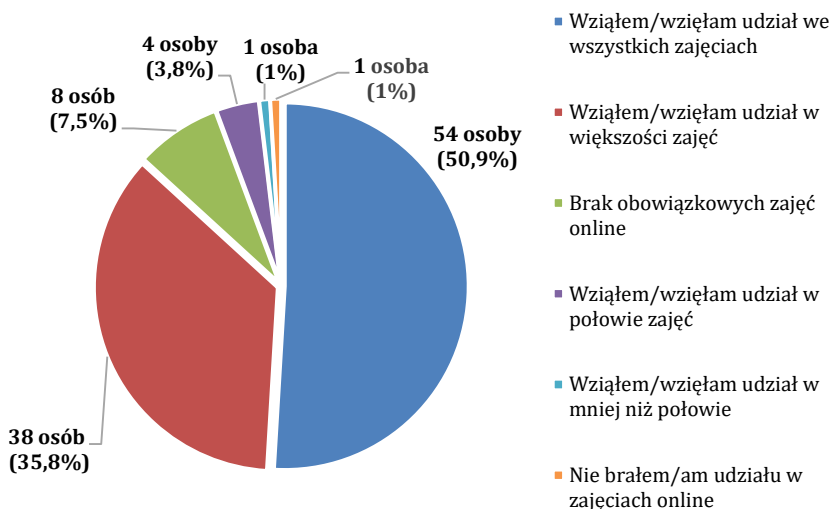
Odpowiedź	Wartość liczbową wskazań	Wartość procentowa wskazań
Niskie zaangażowanie wykładowców	46	27,4%
Zaangażowanie się w zajęcia (zalogowanie, skupienie się)	44	26,2%
Łącze internetowe	31	18,5%
Nic, świetnie się odnalazłem	21	12,5%
Obsługa programów i platform edukacyjnych	12	7,1%
Obsługa sprzętu komputerowego	11	6,5%
Zaangażowanie grupy	2	1,2%
Fakt, że pracy było więcej niż zazwyczaj	1	0,6%

Źródło: Opracowanie własne.

Zaskakuje najczęściej wskazywana przez studentów pedagogiki odpowiedź. Okazuje się, że w procesie e-nauczania najbardziej dekoncentrujące jest niskie zaangażowanie wykładowców (27,4 proc.). Aż 26,2 uskarża się na brak koncentracji, niemożności skupienia się, a nawet na zapominanie o punktualnym zalogowaniu się na zajęcia. Problem dla 18,5 proc. ankietowanych stanowi łącze internetowe, które jest niezbędne, aby uczestniczyć w e-zajęciach. Tylko 12,5 proc. deklaruje, że świetnie się odnalazło w tej sytuacji.

Następne pytanie zamieszczone w ankiecie dotyczyło frekwencji na zajęciach, jaką deklarują ankietowani. Wyniki wyglądają następująco:

Wykres 6. Udział w zajęciach on-line

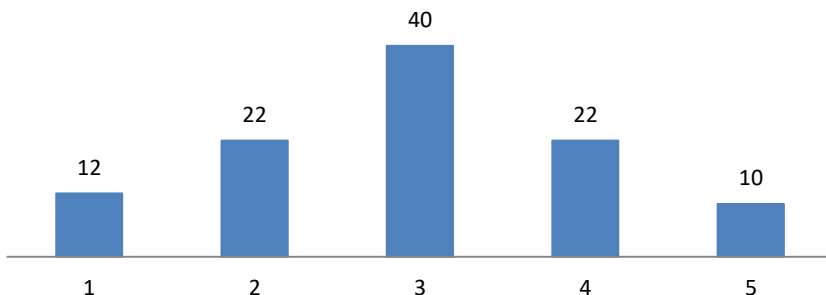


Źródło: Opracowanie własne.

Ponad 86 proc. badanych studentów wzięło udział we wszystkich lub w większości zajęć prowadzonych on-line, co oznacza, że brali aktywny udział w procesie nauczania na odległość. Tylko 5 osób wzięło udział w połowie i mniej niż połowie zajęć, a tylko jedna osoba ze wszystkich pytanых nie brała udziału w zajęciach, mimo, że miała taką możliwość. Brak obowiązkowych zajęć, na których musieli być obecni on-line zadeklarowało 8 osób.

Następnie studenci zostali poproszeni o ocenę nabytej przez nich samych podczas nauczania na odległość. Studenci oceniali poziom nabytej wiedzy zgodnie ze stopniową skalą 1-5, gdzie 1 oznaczało bardzo słabo, 2 – słabo, 3 – przeciętnie, 4 – dobrze, zaś 5 – bardzo dobrze.

Wykres 7. Ocena poziomu nabytej wiedzy podczas e-nauczania

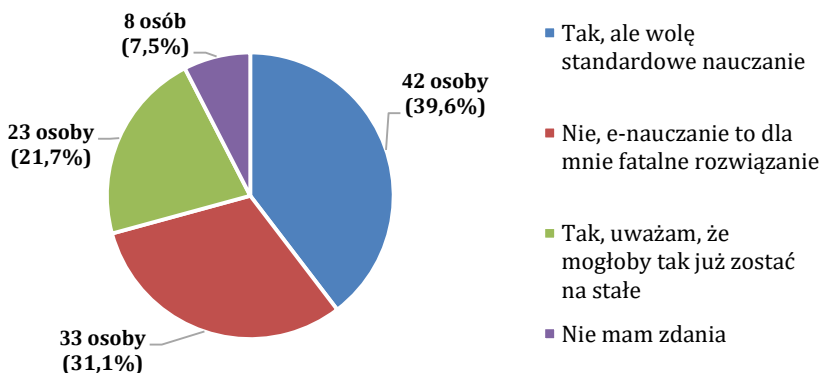


Źródło: Opracowanie własne.

Poziom nabytej wiedzy oceniają średnio. Najwięcej wskazano odpowiedzi wskazującej na 3 w skali 1-5. Na 2 oraz 4 oceniło tyle samo osób. Natomiast więcej osób oceniło uzyskane umiejętności na 1, bo aż 12 osób, niż na 5 – 10 osób.

Kolejne pytanie dotyczyło ogólnej opinii na temat przebytej edukacji na odległość. Pytanie brzmiało „Czy dobrze wspominasz taki system nauczania?”

Wykres 8. Ogólna opinia na temat przebytej edukacji na odległość

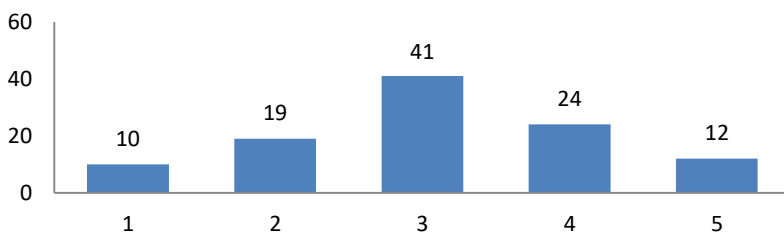


Źródło: Opracowanie własne.

Okazuje się, że większość studentów dobrze wspomina edukację na odległość i jest to według nich rozwiązanie na tyle wygodne, że mogłoby zostać wprowadzone na stałe, natomiast prawie 40 proc. studentów deklaruje, iż podobał im się taki system nauczania, ale wolą tę standardową opcję. Według 23 osób było to fatalne rozwiązanie i nie są zadowolone z jego przebiegu.

Na końcu studenci zostali poproszeni o ocenę poziomu poradenia sobie w tej sytuacji przez wykładowców. Studenci oceniali pracę wykładowców zgodnie ze stopniową skalą 1-5, gdzie 1 oznaczało bardzo słabo, 2 – słabo, 3 – przeciętnie, 4 – dobrze, zaś 5 – bardzo dobrze.

Wykres 9. Ocena pracy wykładowców podczas e-nauczania



Źródło: Opracowanie własne.

Najwięcej studentów oceniło poziom poradenia sobie w tej sytuacji przez nauczycieli jako przeciętny. Dobrze i bardzo dobrze oceniło 36 osób, więc jest to więcej osób niż tych, którzy ocenili wykładowców słabo czy bardzo słabo (29 ankietowanych). Według tych studentów nauczyciele poradzili sobie średnio i byli mało zaangażowani w prowadzenie zajęć.

Analiza wyników badania

Analiza i przegląd otrzymanych wyników przeprowadzonego badania wskazuje, że hipoteza główna brzmiąca następująco: „Jakość nauczania zdalnego w opinii studentów jest niska i niezadowolająca” okazuje się trafna. W większości pytań, w których odpowiedź wskazywała na poziom wydajności oraz skuteczności poziomu edukacji potwierdziła hipotezę główną.

Pierwsza hipoteza szczegółowa w brzmieniu: „Do prowadzenia zajęć wykorzystano najnowsze technologie oraz programy komputerowe” jest błędna. Głównie posługiwano się pocztą elektroniczną, która nie daje tylu ciekawych możliwości, jakie proponują najnowsze programy komputerowe

wykorzystywane w nauczaniu na odległość. Kontakt między wykładowcami a studentami przeważnie odbywał się za pomocą e-mail. Do sprawdzania poziomu wiedzy studentów także nie wykorzystano możliwości programów, takich jak np. MS Teams oraz ZOOM, ponieważ były to przede wszystkim samodzielne prace pisemne.

Druga hipotez szczegółowa: „Obsługa komputerów i programów komputerowych nie stanowiła dla studentów żadnego problemu” jest trafna. Studenci najrzadziej wymieniali obsługę komputera i programów edukacyjnych, jako napotkany problem podczas zdalnej edukacji. Przede wszystkim było nim zaangażowanie zarówno własne studentów jak i wykładowców.

Trzecia hipoteza badawcza brzmiąca: „Jaki był poziom nabytej wiedzy przez studentów i czy pogłębiali ją samodzielnie” okazała się błędna. Studenci pogłębiający swoją wiedzę samodzielnie byli w mniejszości, a sami oceniają jej zakres raczej średnio. Ostatnią hipotezą badawczą było stwierdzenie, że „wykładowcy doskonale odnaleźli się w nowej sytuacji, zajęcia poprowadzone zostały bezproblemowo”, które także okazało się być błędne. Studenci stwierdzili, że poziom zaangażowania nauczycieli był na niskim poziomie podobnie jak stopień poradzenia sobie w nowej rzeczywistości szkolnej.

Nauczanie na odległość daje mnóstwo możliwości zarówno nauczycielom, jak i uczniom w procesie edukacji. Posiada wiele zalet, które eliminują ograniczenia. Generuje znacznie mniejsze koszty niż nauczanie standardowe, pozwala zyskać więcej czasu, a uczestnicy nauczania zdalnego sami wybierają dogodny dla siebie termin podjęcia nauki¹.

Aby proces nauczania na odległość przyniósł korzyści muszą być spełnione pewne warunki. Od nauczycieli XXI wieku oczekuje się umiejętności stosowania narzędzi niezbędnych do e-learningu, umiejętności obsługi komputera oraz przeglądarki internetowej, znajomość podstawowej terminologii związanej z dziedziną informatyki, sprawne posługiwanie się pocztą elektroniczną oraz innymi komunikatorami internetowymi a także podstawową umiejętność obsługi programów graficznych. Jednak, aby osiągnąć sukces, uczniowie także powinni posiadać pewne kompetencje w tym kierunku. Ważne jest sprawne posługiwanie się komputerem, samodyscyplina i motywacja, umiejętność współpracy w grupie oraz konsekwencja w podejmowaniu działań².

¹ *Wady i zalety e-learningu*, <https://holee.pl/wady-i-zalety-e-learningu/>, [28.11.2020].

² M. Zając, W. Zawisza, *O potrzebie określenia kompetencji nauczycieli podejmujących kształcenie on-line*, „E-Mentor” 2006, nr 1, <http://www.e-mentor.edu.pl/mobi/artukul/index/numer/14/id/264>.

Zakończenie

Podczas pandemii COVID-19 zdecydowana większość uczelni zdecydowała się na wprowadzenie nauczania na odległość a zajęcia odbywały się głównie za pomocą platform stworzonych do prowadzenia wideokonferencji, poczty elektronicznej a także usług internetowych służących do współpracy zdalnej. Studenci poza materiałami przesłanymi od wykładowców korzystali również z materiałów naukowych ogólnodostępnych samodzielnie. Swoją wiedzę pogłębiali również za pomocą stron edukacyjnych, zasobów strony internetowej YouTube oraz podręczników tematycznych. Korzystanie z książek, internetowych bibliotek i artykułów naukowych tak jak odbywa się to podczas nauczania standardowego było wybierane najrzadziej. Prace pisemne były główną metodą sprawdzania nabytej przez studentów wiedzy, a informacje zwrotne studenci otrzymywali głównie za pomocą poczty elektronicznej. Zdecydowana mniejszość studentów podczas zdalnego nauczania pogłębiała swoją wiedzę samodzielnie, a Ci, którzy tego skrupulatnie dokonywali uzależnili tę czynność od rodzaju zajęć. Największą zadeklarowaną przeszkodą podczas tego procesu nauczania było zaangażowanie wykładowców. Zdecydowana większość badanych studentów wzięła udział we wszystkich lub prawie wszystkich zajęciach on-line, a poziom własnej wiedzy ocenili przeciętnie. Tylko 1/4 pytaných deklaruje chęć pozostania przy takiej formie nauczania na stałe.

Przed wybuchem pandemii COVID-19 tylko niewielka liczba nauczycieli miała okazję pracować w takim trybie, a nawet jeśli miała możliwość pracy zdalnej, to okazuje się, że była mało owocna. Nauka polegała zazwyczaj na odsyłaniu uczniom linków i polecenia stron edukacyjnych³. Wybuch pandemii pokazał jak wiele jest jeszcze do zrobienia w tym obszarze. Obnażył brak kompetencji informatycznych nie tylko nauczycieli, ale i studentów. Problematiczne okazało się również samo podejście do nauczania zdalnego. Deprecjonowanie jego znaczenia. Mimo przeszkód, z jakimi przyszło mierzyć się uczestnikom procesu dydaktycznego wydaje się, że wdrożenie takiego rozwiązania na stałe może być pomocne także podczas tradycyjnego toku nauczania. Może być doskonałym rozwiązaniem na przykład dla uczniów nieobecnych danego dnia w szkole czy w prowadzeniu dodatkowych zajęć

³ *Problemy sprzętowe, stres i walka z rodzicami. Powstał pierwszy raport badający stan nauczania w pandemii*, <https://spidersweb.pl/2020/05/edukacja-zdalna-pandemia.html>, [28.11.2020].

tematycznych. Należy stale pracować nad rozwojem umiejętności cyfrowych nauczycieli oraz uczniów, aby w przyszłości taka sytuacja nie stanowiła dla nikogo problemu⁴.

Bibliografia

- Bednarek J., *Multimedia w kształceniu*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Bednarek J., Lubina E., *Kształcenie na odległość. Podstawy dydaktyki*, Wyd. PWN, Warszawa 2008.
- Clarke A., *E-learning. Nauka na odległość*, Wyd. Komunikacji i Łączności, Warszawa 2004.
- Edukacja zdalna w czasie pandemii – zagadnienia, na jakie zwraca uwagę UNICEF Polska, <https://www.unicef.pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/>.
- Edukacja zdalna podczas epidemii koronawirusa: Jak radzą sobie polscy uczniowie i nauczyciele?, <https://polskatimes.pl/c5-14971756>.
- Górniewicz J.Z., *Studia na odległość w USA i w Polsce na przełomie XX i XXI wieku*, Wyd. Trans Humana, Białystok 2004.
- Hasło: kształcenie korespondencyjne, PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/kształcenie-korespondencyjne;3928491.html>.
- Hrehorowicz A., *Massive Open Online Courses, czyli o ewolucji kształcenia korespondencyjnego „Edukacja Ustawiczna Dorosłych”* 2014, nr 3.
- Jedna trzecia rodziców nie może zapewnić każdemu dziecku sprzętu do nauki online, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1469077>.
- Kubiak M.J., *Szkoła, Internet, Intranet, Wirtualna Edukacja*, Wyd. MIKOM, Warszawa 2000.
- Nauka w czasach pandemii w oczach uczniów, <https://www.ourkids.net/pl/>.
- Problemy sprzętowe, stres i walka z rodzicami. Powstał pierwszy raport badający stan nauczania w pandemii, <https://spidersweb.pl/2020/05/>.
- Rosenberg M., *Beyond e-learning*, San Francisco 2006.
- Sysło M., *E-learning w szkole*, „E-mentor” 2009, nr 1.
- Wady i zalety e-learningu, <https://holee.pl/>.
- Wagner J., *Kształcenie na odległość wspomagane komputerowo jako element procesu edukacji pedagogów*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Zajac M., Zawisza W., *O potrzebie określenia kompetencji nauczycieli podejmujących kształcenie on-line*, „E-Mentor” 2006, nr 1, <http://www.e-mentor.edu.pl/mobi/artykul/index/numer/14/id/264>.
- Zdalne nauczanie: W co dziesiątej szkole bez realizacji podstawy programowej i bez oceniania. Najgorzej w szkołach wiejskich, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1482881>.
- Zdalne nauczanie wypaliło nauczycieli i uczniów. Ich stan psychiczny jest dużo gorszy niż przed epidemią koronawirusa, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/1485654>.

⁴ Edukacja zdalna podczas epidemii koronawirusa: Jak radzą sobie polscy uczniowie i nauczyciele? <https://polskatimes.pl/edukacja-zdalna-podczas-epidemii-koronawirusa-jak-radza-sobie-polscy-uczniowie-i-nauczyciele/ar/c5-14971756>, [28.11.2020].

Beata Tomaszewska-Hołuż*

**Obrazy starości na łamach Tygodnika Przegląd,
Krytyki Politycznej oraz wPolityce.pl
w perspektywie przemian współczesności**

*Każdy pragnie żyć długo,
ale nikt nie chciałby starości*
Jonathan Swift

Współczesność charakteryzuje się jednoczesnym występowaniem wielu zjawisk i procesów w rozmaitych kontekstach społecznych. W poniższym tekście skupiono się na przemianach demograficznych skutkujących procesem starzenia, realiach społeczeństwa informacyjnego – dominacją sieci Internetu jako obszaru działań współczesnego człowieka i metamorfозami w zakresie pozyskiwania informacji. Na tym tle zaakcentowano rolę mediów elektronicznych oraz problemy starzenia i obrazy starości przedstawiane na łamach wybranych z nich. Aktualnie zarówno prognozy, jak dane demograficzne wskazują na znaczący postęp starzenia się społeczeństwa Polski, co oznacza, iż narastanie nadwyżki osób starych w strukturze populacji według grup wieku ma charakter trwały i nieodwracalny. Starość staje się istotnym problemem społecznym, a problematyka z nią związana pojawia się w przestrzeni medialnej. Celem tekstu jest analiza obrazów starości oraz problemów starzenia na łamach funkcjonujących obecnie mediów elektronicznych. Do analizy wybrano publicystykę portalu wPolityce.pl., tygodnika Przegląd oraz Krytyki Politycznej.

**Proces starzenia społeczeństwa polskiego
i jego konsekwencje**

Według *Prognozy Ludności na lata 2014-2050* Głównego Urzędu Statystycznego, proces starzenia społeczeństwa polskiego przyspiesza. Mamy do czynienia z trwałym wzrostem udziału ludności w wieku 65 lat i więcej w polskiej populacji z 18,9% w 2020 r., do 32,7 % w roku 2050¹. Jedno-

* dr Beata Tomaszewska-Hołuż, Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: bethol@wp.pl

¹ Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Warszawa 2014, s. 133.

częśnie dochodzi do wydłużania się starości jako etapu życia i do tzw. podwójnego starzenia, oznaczającego „starzenie się starości”. Trend ten utrzyma się, bowiem spodziewany jest dalszy przyrost ludności sędziwej, w roku 2050 osób w wieku 80 + będzie 3,5 mln osób, natomiast ponad 59 tys. osób ukończy 100 lat. Dodatkowo przez wszystkie lata prognozy spodziewane jest zmniejszenie populacji w wieku produkcyjnym mobilnym, tj. w grupie wieku 18-44 lata, aż o 6 mln osób². Tym samym proces starzenia się ludności Polski zyska charakter progresywny i nieodwracalny, a to uzasadnia potrzebę pogłębionych analiz na temat starości z uwzględnieniem różnorodnych kontekstów tej problematyki. Trwałe zmiany w strukturze ludności według grup wieku już są – i nadal będą – przyczyną powstawania obciążeń dla gospodarki narodowej oraz narastania kryzysów społecznych.

Do istotnych społecznych i ekonomicznych skutków wynikających z procesu starzenia się społeczeństwa można zaliczyć m.in.:

- przekształcenia rynku pracy w kontekście starzenia zasobów pracy;
- przemiany w zakresie pełnienia ról społecznych osób starych;
- wzrastający poziom ageizmu wobec nich;
- przemiany poczucia bezpieczeństwa seniorów (także w obliczu kryzysu pandemii Covid 19);
- konieczność usprawniania polityki społecznej skierowanej do osób starszych we wszystkich jej obszarach;
- przemiany w zakresie społecznej percepcji osób starych.

W praktyce, zarządzanie owymi skutkami musi być jednocześnie podejmowane w różnorodnych płaszczyznach życia społecznego, w mikro, mezo i makrostrukturze społecznej czyli indywidualnie, instytucjonalnie i systemowo.

Spółeczeństwo informacyjne i media cyfrowe

Realia współczesności to także realia społeczeństwa informacyjnego, w którym rola i ranga informacji wyraźnie rośnie, co determinuje sposób i formę jej dystrybucji. Staje się ona specyficznym i pożądanym towarem, jest równoważna, a czasem nawet cenniejsza od innych, dostępnych dóbr materialnych. Zmienia się sposób jej pozyskiwania, powszechne staje się użytkowanie systemów informatycznych i wykorzystywanie usług telekomunikacyjnych do tzw. zdalnego pozyskiwania, przetwarzania i przekazy-

² *Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050*, GUS, listopad 2014 r.

wania informacji. Tym samym dostęp do Internetu oraz technik cyfrowych staje się dziś jednym z ważniejszych aspektów funkcjonowania i to w wymiarze jednostkowym, jak i instytucjonalnym. W pewnym sensie można powiedzieć, że sieć konstituuje społeczeństwo informacyjne. W XXI wieku Internet zdominował także rynek medialny stając się powszechnym środkiem komunikacji społecznej. Korzyści z jego wykorzystywania są zauważalne zarówno w instytucjach, jak i w warunkach domowych. Wysoki potencjał sieci Internetu nie budzi wątpliwości zwłaszcza z perspektywy jednostki, bowiem obejmuje coraz to nowe dziedziny życia każdego z nas; mnożą się określenia z przedrostkiem „e” oznaczające przynależność do wirtualnego świata: e- biznes, e-handel, e-telewizja, e-giełda, e-learning, a nawet e-sport oraz e-usługi. Jest to możliwe także wskutek poszerzających się technicznych możliwości korzystania z Internetu, który obecnie jest dostępny nie tylko w formie stacjonarnej, ale i mobilnej. Sieć Internetu nieustannie poszerza swoje funkcjonalności, staje się nie tylko platformą zakupową ale wygodnym kanałem komunikacji, moderatorem styczności społecznych, a przede wszystkim ważnym źródłem informacji. Wraz z jej rozwojem pojawiły się media elektroniczne, korzystające z elektroniki i wirtualnej publiczności w celu uzyskania dostępu do swoich treści. Należą do nich m.in.: portale internetowe, jako specyficzny rodzaj serwisów, poprzez które użytkownicy zyskują dostęp do informacji z wielu dziedzin. Wśród nich istotną rolę odgrywają portale informacyjne, przedstawiające informacje ze świata, państwa, regionu i poruszające określoną tematykę specjalistyczną. Na platformie elektronicznej, zainteresowanym odbiorcom, udostępnione są także gazety, tygodniki, miesięczniki lub kwartalniki. Dostęp do portali informacyjnych, jak i do elektronicznych wydań prasy w ostatniej dekadzie jest coraz bardziej masowy, stają się one powszechnym sposobem pozyskiwania wiedzy i informacji przez internautów. Atrakcyjność i wyjątkowość mediów elektronicznych polega z jednej strony na trwałości ich dostępności oraz jakości przekazu. Wiedza i informacja pozyskana z użyciem portali informacyjnych i elektronicznych wydań prasy ma charakter pogłębiony, a ponadto forma przekazu treści jest trwała, można do niej wielokrotnie wracać. Według statystyk Centrum Badania Opinii Społecznej w Polsce przynajmniej raz w tygodniu korzysta z Internetu dwie trzecie dorosłych (66%)³. Interne-

³ Badanie przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo (CAPI) w dniach 5–12 kwietnia 2018 roku na liczącej 1140 osób reprezentatywnej próbie loso-

tową prasę, gazety, tygodniki, czasopisma i portale informacyjne w Internecie czyta jedna trzecia dorosłych (33%) i siedmiu na dziesięciu użytkowników Internetu (70%); po prasę online częściej sięgają użytkownicy mający wyższe wykształcenie (83%)⁴. Współcześnie wszystkie niemal problemy życia społecznego znajdują swoje, umiejscowienie i swój wyraz w sieci internetowej, tak też jest z procesem starzenia się społeczeństwa i jego podmiotem – seniorami.

Zamierzeniem autorki była analiza obrazów starości oraz problematyki senioralnej w wybranych mediach elektronicznych. Przedmiotem badawczym była zatem obecność artykułów na wyżej wymieniony temat, a także zakres problematyki dotyczącej starości. Aby dokonać analizy, skorzystano z wyszukiwarek internetowych wybranych portali informacyjnych oraz internetowych wydań prasy, a wpisując w nie takie kategorie pojęciowe jak: „starość”, „proces starzenia się”, „osoby starsze”, „seniorzy”, „emeryci”, wyselekcjonowano pożądane treści. Do badania wybrano publicystykę portalu wPolityce.pl., Tygodnika Przegląd oraz Krytyki Politycznej. Każdy z powyższych tytułów reprezentuje odrębny sektor mediów i posiada własnych, sprofilowanych politycznie odbiorców. Zarówno Tygodnik Przegląd jak i Krytyka Polityczna adresują swój przekaz do odbiorców o szeroko rozumianych lewicowych preferencjach politycznych. Portal wPolityce.pl. posiada jasno określony prawicowy charakter udzielając swoich łam przedstawieliom obozu rządzącego związanym z tzw. Zjednoczoną Prawicą.

Portal wPolityce.pl został założony w 2010 r. przez Jacka i Michała Karnowskich. Według listy najczęściej cytowanych mediów internetowych, (sporządzanej przez Instytutu Monitorowania Mediów), portal wPolityce.pl w latach 2018 i 2019 plasował się na drugiej pozycji za onet.pl., a wyprzedzając wp.pl. Zagadnienia poruszane w portalu dotyczą aktualnych wydarzeń w kraju i na świecie, w zakresie polityki, gospodarki, kultury oraz aktualnych problemów społecznych. Tygodnik Przegląd – to tygodnik o charakterze społeczno-politycznym wydawany od 20 grudnia 1999 r. Na łamach pisma przedstawiane są problemy społeczno-polityczne, gospodarcze oraz najważniejsze wydarzenia kulturalne. Na stronach tygodnika mieszczą się felietony, reportaże interwencyjne, aktualne publicystyka, opinie intelektualistów oraz problematyka związana z najnowszą historią Polski. Ponadto

wej dorosłych mieszkańców Polski.

⁴ Korzystanie z Internetu, komunikat z badań, CBOS, Nr 95 2019, s. 11.

czasopismo bierze udział w kampaniach medialnych, patronuje akcjom społecznym, edukacyjnym i ekonomicznym, a także wydarzeniom kulturalnym, koncertom, wystawom i inicjatywom artystycznym. Zespół redakcyjny definiując swój profil określa, iż tygodnik niezwiązany jest z żadną partią polityczną ani grupą kapitałową, ma charakter lewicowy, świecki i proeuropejski. Zespół redakcyjny prezentuje w nim opinie, które stają w obronie norm demokratycznych, praw kobiet, mniejszości oraz są przeciwstawne nietolerancji i ksenofobii. Redakcja pisma krytycznym okiem patrzy na działania hierarchów Kościoła katolickiego oraz popiera rozdział Kościoła od państwa. Redaktorem naczelnym pisma od początku jego działalności jest Jerzy Domański. Krytyka Polityczna to lewicowe czasopismo społeczno-polityczne ukazujące się od 2002 r., którego redaktorem naczelnym jest Julian Kutyla. Działalność rozwija w trzech głównych sferach: nauki, kultury i polityki. Pismo definiując swoje cele pisze, iż ma służyć budowaniu nowego środowiska lewicowego w Polsce. Jednym z elementów misji pisma oraz tworzonego wokół niego środowiska jest połączenie dotąd oddzielonych od siebie pól kulturowych: politycznego, naukowego, literackiego, teatralnego, filmowego i artystycznego. Krytyka Polityczna współpracuje z wieloma instytucjami, organizacjami, nieformalnymi grupami i środowiskami, m.in.: z Korporacją Ha!art, TR Warszawa, Fundacją Galerii Foksal oraz działa na forum międzynarodowym. Ukazuje się także w wersji elektronicznej, przedstawiając swoje opinie, komentarze i aktualne działania na witrynie internetowej. Do końca 2015 r. pismo było częściowo dotowane ze środków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Selekcja artykułów odnośnie obrazu starości na łamach wyżej wymienionych mediów wskazała, iż tematyka ta nie należy do najczęściej podejmowanych i najpopularniejszych.

Starość i jej problematyka w tygodniku Przegląd

W tygodniku Przegląd o problemach starzenia się i starości nie mówiono często, jeśli ta tematyka już pojawiała się, opisywana była w charakterze niedostatków i niedoborów tej grupy wieku. Na stereotypowy, nacechowany niechęcią sposób myślenia o starości w polskim społeczeństwie i w zasadzie negatywny jej społeczny, odbiór bo nieuwzględniający wszystkich zróżnicowań tego okresu życia i istotnych jego wymagań, wskazywał artykuł *Nie będzie starości po staremu* Romana Wojciechowskiego, powstały jako

efekt wywiadu z gerontologiem prof. Barbarą Szatur-Jaworską⁵. W artykule podkreślono, iż na skutek pogłębiającego się procesu starzenia społeczeństwa zmiana struktury ludności i wzrost odsetka ludzi starych w polskiej populacji jest nieodwracalny, w efekcie nieodzowne staje się przewartościowanie podejścia do starości i stworzenia nowego modelu edukacji do starości. W podobnym tonie jest artykuł *Starzeć się po ludzku* Mariola Markłowska-Dzierżak, w rozmowie ze specjalistą zdrowia publicznego prof. Bolesławem Samolińskim, wskazuje, iż masowy przyrost kategorii osób w wieku poprodukcyjnym w polskiej populacji, narzuca konieczność tworzenia polityki senioralnej, obejmującej różnorodne obszary życia społecznego od gospodarki, poprzez kulturę, naukę, edukację, sport i turystykę, aż po ochronę zdrowia; po to, aby przystosować się do nowej sytuacji demograficznej i stworzyć optymalne warunki do życia wzrastającej grupy wieku 65+⁶. Inny artykuł *Wypieramy starość, bo się jej lękamy* Beaty Znamirowskiej-Soczawa przedstawia zagrożenia i szanse współczesnego seniora⁷. Autorka podkreśla nieodzowność rozwoju geragogiki, w której najważniejsze są: profilaktyka, diagnostyka zespołowa, racjonalizacja leczenia, współpraca z seniorem i rozbudzanie jego własnej sprawczości w przygotowaniu i przeżywaniu starości. Kolejny artykuł *Za starość naszą i waszą* Ryszarda Jerzego Załony ukazuje podmiotowy charakter starzenia i aspekt autoidentyfikacji, zgodnie z którą starzy w kategoriach społecznych stajemy się dopiero na skutek negatywnej oceny naszej przydatności społecznej⁸. Autor wskazuje, iż przymiotnik stary nacechowany jest wyłącznie negatywnie, daje podstawę nie tylko do wykluczenia społecznego, ale i samowykluczania seniorów. Stan ten zdaniem autora jest wzmacniany nieudolnością państwa, tworzącego iluzoryczne systemy wparcia, a w efekcie tylko specyficzne „getta” dla seniorów. W jeszcze innym artykule *Plan na starość* Mateusza Mazzinieg w odniesieniu do procesu starzenia ukazane są wielowymiarowe działania naprawcze na poziomach: globalnym poprzez tworzenie srebrnej gospodarki, narodowym poprzez działania wzmacniające społeczno-gos-

⁵ R. Wojciechowski, *Nie będzie starości po staremu*, „Tygodnik przegląd”, 13 kwiecień, 2015, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/>, [12.12.2020].

⁶ M. Markłowska-Dzierżak, *Starzeć się po ludzku*, „Tygodnik przegląd”, 15 luty, 2016, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/>, [12.12.2020].

⁷ B. Znamirowskiej-Soczawa, *Wypieramy starość, bo się jej lękamy*, „Tygodnik przegląd”, 2 październik 2017, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/>, [12.12.2020].

⁸ R.J. Załony, *Za starość naszą i waszą*, „Tygodnik przegląd”, 19 czerwiec 2017, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/>, [12.12.2020].

podarczy wymiar tej grupy wieku, (przeciwdziałanie wykluczeniu informacyjnemu, instytucjonalnemu) oraz jednostkowym poprzez budowanie proaktywnego, zindywidualizowanego podejścia do życia i jakości starości⁹.

Starość i jej problematyka w Krytyce Politycznej

Selekcja i analiza artykułów w Krytyce Politycznej pozwala stwierdzić, iż w optyce pisma także przeważają zagadnienia deficytów i zagrożeń starości. W analizowanych artykułach zwracano uwagę na problemy jakie stoją przed obecnym coraz bardziej niewydolnym systemem emerytalnym, wskazywano na konieczność podjęcia różnorodnych działań na wielu poziomach społeczno-gospodarczych jednocześnie. W artykule Dariusza Standerskiego, *Jak uratować nasze emerytury?*, stan systemu emerytalnego przedstawiono jako katastrofalny, wskazując, że niedobór środków finansowych w ZUS jest na tyle wysoki, że poważne cięcia w innych sferach nie wystarczą do pokrycia deficytu wygenerowanego w systemie emerytalnym¹⁰. Autor konkluduje, że nadchodzą czasy niskich i niepewnych emerytur. Kolejny artykuł dotyczy tego samego problemu, *Takie mamy emerytury, na jakie zasługujemy*, autorstwa Piotra Wójcika. Autor wskazuje w nim na niskie zaufanie Polaków do systemu ubezpieczeń emerytalnych, co przy stosunkowo niskich składkach i niskim wieku emerytalnym musi w konsekwencji oznaczać niskie świadczenia dla przyszłych emerytów, co z kolei wyraźnie obniży standard ich życia, spowoduje problemy z samodzielnym utrzymaniem się; drogą naprawczą tej pesymistycznej wizji mogą być zdaniem autora tzw. emerytury obywatelskie¹¹. Innym problemem poruszonym na łamach pisma jest kondycja polskiej starości. W artykule *Polska starość jest samotna, chora i biedna* Doroty Koszał, wskazano na niedostateczny poziom systemowego wsparcia starości, autorka nazywa to „programem państwa (nie)opiekunczego” i wskazuje, iż gwałtowny wzrost odsetka osób starszych w polskiej populacji – oprócz innych działań – wymaga wdrożenia mierników służących ocenie stanu zdrowia populacji – jak choćby zalecanego przez Unię Europejską syntetycznego wskaźnika sytuacji zdrowotnej ludności zwanego indeksem HLY (healthy life years) oraz usprawnienia instytucjonalnej opie-

⁹ M. Mazzinieg, *Plan na starość*, „Tygodnik przegląd”, 2 czerwiec 2019, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/>, [12.12.2020].

¹⁰ D. Standerski, *Jak uratować nasze emerytury?*, „Krytyka Polityczna” 11 października 2017, <https://krytykapolityczna.pl/gospodarka/>, [1.12.2020].

¹¹ P. Wójcik, *Takie mamy emerytury, na jakie zasługujemy*, 27 grudnia 2019, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/>, [12.12.2020].

ki nad osobami sędziwymi¹². Starość jako zobowiązująca, długotrwała zależność, w gruncie rzeczy bardziej niż ludzi starych dotyczy i dotyka ludzi młodych. W efekcie bowiem, to populacja ludzi w wieku produkcyjnym jest coraz mocniej obciążona pokoleniem rodziców bądź dziadków, niż pokoleniem dzieci, a dodatkowo w opiece tej brak efektywnego wsparcia instytucjonalnego, jest realizowana w rodzinach i ma charakter sfeminizowany. Kolejny artykuł *To nie jest kraj dla starych ludzi – i nie będzie*, jest efektem wywiadu Michała Sutowskiego z prof. ekonomii Leokadią Oręziak w którym pada konkluzja, iż sprawnie funkcjonujący publiczny system emerytalny nie powinien być oparty na inwestowaniu składek na rynku finansowym bo służy wówczas nie emerytom, a zyskom banków i związanych z rynkami elitom¹³. Polska potrzebuje zatem uczciwej debaty na temat potrzebnych zmian w systemie emerytalnym, w debacie tej nie powinno się pominąć także kwestii dalszego utrzymywania ogromnych różnic między nadzwyczaj wysokimi emeryturami niektórych grup społecznych (np. sędziów czy prokuratorów), a świadczeniami większości pozostałych emerytów. Kolejny problem to starość w czasach pandemii. W artykule, *Wirus w domach pomocy społecznej*, Rafał Bakalarczyk wskazuje, na specyfikę starości i zależności instytucjonalnej w okresie pandemii, obciążonej znacznym ryzykiem, jak w praktyce się okazuje, również podwyższonym ryzykiem śmierci¹⁴. Według autora, aby zmniejszyć to zagrożenie należy: na bieżąco szacować stan kadrowy, finansowy, sprzętowy i przestrzenny placówek zajmujących się seniorami, bezwzględnie wdrażać procedury ostrożności i prewencji zakażeń wirusem cov sars 2, wspierać kadrowo, zasilać placówki w sprzęt ochronny, zwiększać dostęp do testów, a także stwarzać możliwość przeprowadzenia ewakuacji, izolacji i kwarantanny.

Starość i jej problematyka w portalu wPolityce.pl

Starość i jej problematyka w portalu wPolityce.pl, (podobnie jak w powyżej omówionych mediach), zawierała elementy strat i zagrożeń starości, ale także – choć w dużo mniejszym zakresie – przedstawiała szanse i zyski tego okresu życia. W artykule, *No i stało się. Polacy są jednym z naj-*

¹² D. Koszał, *Polska starość jest samotna, chora i biedna*, „Krytyka Polityczna”, 21 lutego 2018, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/>, [12.12.2020].

¹³ M. Sutowski, *To nie jest kraj dla starych ludzi – i nie będzie*, „Krytyka Polityczna”, 28 lutego 2018, <https://krytykapolityczna.pl/gospodarka/>, [12.12.2020].

¹⁴ R. Bakalarczyk, *Wirus w domach pomocy społecznej*, „Krytyka Polityczna”, 10 kwietnia 2020, <https://krytykapolityczna.pl/>, [12.12.2020].

szybciej starzejących się społeczeństw UE, wskazano polską specyfikę procesu starzenia, podkreślając, że jesteśmy społeczeństwem, mającym najwyższy przyrost osób w wieku 65+ w stosunku do całej populacji, tym samym konieczność wprowadzania w życie założeń polskiej polityki senioralnej we wszystkich jej obszarach (zdrowie i samodzielność, aktywność zawodowa, aktywność edukacyjna, społeczna i kulturalna, srebrna gospodarka i relacje międzypokoleniowe) jest nieodzowna¹⁵. *Starość jest marnotrawstwem?* to artykuł Andrzeja Zybertowicza, powstały na podstawie wywiadu pod tym samym tytułem z dr. Ezekeilem Emanuelem, który na Uniwersytecie Pensylwanii, kieruje katedrą etyki medycznej i polityki zdrowotnej i który w pewnym sensie stygmatyzuje ten etap życia człowieka jako obciążony wieloma deficytami: spadkiem kreatywności intelektualnej, wzrostem dolegliwości fizycznych, wysokim obciążeniem ekonomicznym dla młodszych grup wieku, ekstremalnym wykluczeniem informatycznym oraz bezużytecznością ról społecznych pełnionych przez seniorów. Jednakże zdaniem specjalisty, powyższe charakterystyki nie są wystarczające aby jednoznacznie diagnozować starość jako marnotrawstwo życia, a prawdziwe człowieczeństwo wymaga przejścia przez wszystkie etapy życia ze starością włącznie¹⁶. W portalu odnajdujemy artykuł *Starość też radość. Należy uważać, by nie tworzyć dla starszych ciepłych i bezpiecznych gett* autorstwa Antoniego Szymańskiego, wskazujący na konieczność przemodelowania myślenia o starości bo obecnie postrzegamy starość jedynie w kontekście deficytów, a jakościowo odmienne byłoby postrzeganie jej jako nieuchronnego etapu życia w którym obok zagrożeń widocznych jest wiele szans¹⁷. Zdaniem autora wzrastająca liczba społecznych inicjatyw, usług oraz instytucjonalizacja opieki nad seniorami, tworzenie swoistych gett, nie zastąpi roli rodziny w upodmiotowieniu i skutecznym wsparciu seniorów. Pomocne działanie w tym okresie życia to podjęcie prac wolontariackich przez seniorów dla seniorów, co pozwoliłoby, aby starość miała szansę stać się radością. Kolejny artykuł o podobnym tytule *Starość to też radość. Radzę liczyć się z opiniami ludzi po sześćdziesiątce, bo jest ich coraz więcej* – autorstwa

¹⁵ Zespół Polityce, *No i stało się. Polacy są jednym z najszybciej starzejących się społeczeństw UE*, „wPolityce.pl”, 28 maja 2014, <https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/198134/>, [1.12.2020].

¹⁶ A. Zybertowicz, *Starość jest marnotrawstwem?* „wPolityce.pl”, 24 listopada 2019, <https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/474415/>, [12.12.2020].

¹⁷ A. Szymański, *Starość też radość. Należy uważać, by nie tworzyć dla starszych ciepłych i bezpiecznych gett*, „wPolityce.pl”, 30 września 2016 <https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/310274/>, [12.12.2020].

Krystyny Grzybowskiej przynosi argumentację na rzecz ważności tej grupy wieku, na skutek: wzrastającej liczebności, wzrastającej sprawczości, wzrastającego potencjału politycznego, oraz istotnej roli w rodzinie jako nośnika historii, zasobów pamięci i doświadczenia społecznego¹⁸. Kolejny artykuł, *Mocny głos Stolicy Apostolskiej w ONZ: eutanazja przykładem wyrzucania ludzi na śmietnik*, wskazuje na potrzebę respektowania godności osób starszych, a także na konieczność podjęcia systemowych zmian w państwach narodowych, które winny zapewnić seniorom bezpieczeństwo finansowe, możliwość czynnego udziału w społeczeństwie i w polityce oraz godność i ochronę ich życia aż do naturalnej śmierci¹⁹. W kolejnym artykule, *To nie jest kraj dla starych ludzi*, autorka Małgorzata Zaremba podkreśla przyczyny procesu starzenia polskiej populacji wynikające z wydłużenia życia, niskiego poziomu dzietności oraz emigracji ludzi młodych, jednocześnie podkreśla systemowe niedostatki w traktowaniu seniorów: brak dostatecznego dostępu do specjalistycznej pomocy medycznej, niski dochód oraz ageizm²⁰. Inny analizowany artykuł *Stary człowiek w szpitalu* Dagmary Kamińskiej przedstawia sytuację chorego seniora z dwóch perspektyw: indywidualnej – oznaczającej odarcie z podmiotowości, a często i godności, protekcyjne traktowanie oraz instytucjonalnej – oznaczającej uprzedmiotowienie człowieka starego, brak efektywnej komunikacji, znieczulicę personelu²¹. Kolejny artykuł *W postępowej Europie śmierć na życzenie dla każdego. Zdrowa 75-latkka poddała się eutanazji, ponieważ „nie chciała być ciężarem dla rodziny ukazuje problem eutanazji na życzenie – tzw. wspomagane samobójstwo i moralność takiej sytuacji*²².

¹⁸ K. Grzybowska, *Starość to też radość. Radzę liczyć się z opiniami ludzi po sześćdziesiątce, bo jest ich coraz więcej*, „wPolityce.pl”, 29 listopada 2017, <https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/369386/>, [12.12.2020].

¹⁹ KAI, *Mocny głos Stolicy Apostolskiej w ONZ: eutanazja przykładem wyrzucania ludzi na śmietnik*, „wPolityce.pl”, 12 lipca 2017, <https://wpolityce.pl/kosciol/348382/>, [1.12.2020].

²⁰ M. Zaremba, *To nie jest kraj dla starych ludzi* opublikowano, „wPolityce.pl”, 22 października 2015, <https://wpolityce.pl/polityka/265/>, [1.12.2020].

²¹ D. Kamińska, *Stary człowiek w szpitalu*, „wPolityce.pl”, 6 lutego 2014, <https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/95340-stary-czlowiek-w-szpitalu>, [12.12.2020].

²² Zespół Polityce, *W postępowej Europie śmierć na życzenie dla każdego. Zdrowa 75-latkka poddała się eutanazji ponieważ nie chciała być ciężarem dla rodziny*, „Polityce.pl”, 5 sierpnia 2015, <https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/>, [12.12.2020].

Wnioski

Podnoszenie problematyki starości na łamach analizowanych mediów wynika nie tyle z bezinteresownego zainteresowania społecznego tą tematyką, ale jak można sądzić jest efektem przemian struktury ludności i prognoz demograficznych, których po prostu nie da się lekceważyć. Konieczność przemodelowania myślenia o procesie starzenia jest nieodzowna, bowiem starość będzie powszechnym doświadczeniem wielu z nas. Już dziś masowa skala procesu starzenia się społeczeństwa niejako narzuca ten temat przestrzeni medialnej, powodując, iż staje się obecny w debacie i dyskusji publicznej, w środkach masowego przekazu, do których zaliczamy nie tylko radio, prasę, i telewizję, ale również media elektroniczne funkcjonujące w sieci Internetu.

Głównym wnioskiem z analizy treści wybranych artykułów jest stwierdzenie, iż prezentowane odbiorcom obrazy starości są opisem i wizerunkiem kształtowanym głównie poprzez problemy niedostatku. Systematyzując materiał wyróżniono następujące wymiary analizy: makrostrukturalny, mezo i mikrostrukturalny.

W wymiarze makrostrukturalnym starość i problematyka z nią związana była przedstawiana w kontekście oceny jakości relacji systemowych, m.in.: pomocy państwa, problemów społecznych, braków i zagrożeń w starości, zabezpieczenia emerytalnego, zdrowia publicznego, kościoła. W tym wymiarze konkretnie wskazywano na: przyspieszenie procesu starzenia w Polsce, manifestowane wysokim wzrostem odsetka grupy wieku 65+, niską wydolność zdrowotną osób starszych, stosunkowo niewielką liczbą ośrodków geriatrycznych, brak powszechnego dostępu do lekarzy tej specjalności, słabe wprowadzenie w praktykę społeczno-gospodarczą założeń polityki senioralnej, braki w zakresie opieki instytucjonalnej, braki wielowymiarowego, systemowego podejścia do seniorów oraz negatywny wizerunek seniorów w przekazie medialnym (stereotypizacja i stygmatyzowanie).

Ponadto podkreślano potencjał seniorów jako specyficznej grupy społecznej, o rosnącej mocy sprawczej, wzrastającej liczebności, wzrastającego potencjału politycznego i kulturowego nie do przecenienia w tzw. płynnej rzeczywistości. Opisywano także sytuacje problemowe i zagrożenia starości, podkreślano rolę kościoła w umacnianiu godności seniora, wskazywano na konieczność rozwoju geragogiki i przemodelowania myślenia o procesie starzenia. Zastanawiano się czy w zarządzaniu procesem starzenia lepsza jest imitacja doświadczeń innych państw czy własna droga? Podkreślano

potrzebę nieustannej, merytorycznej naukowej i publicznej debaty na temat usprawnienia systemu emerytalnego.

Kolejny w analizie wymiar dotyczył mezo i mikrostruktury, w którym starość i problematyka z nią związana była przedstawiana w kontekście instytucjonalnym, społecznym (w tym rodzinnym i relacyjnym) oraz indywidualnym (podmiotowym). W tym wymiarze wskazywano na: negatywne rozumienie starości i definiowano ją w kontekście marnotrawstwa ekonomicznego, społecznego i indywidualnego, przedstawiano problemy z niej wynikające, jak choćby obciążenie rodzinne, zobowiązującą długotrwałą zależność, wykluczenie społeczne, wykluczenie informatyczne oraz tzw. samowykluczenie. W mniejszym natężeniu opisywano też starość w kategoriach neutralnych, wskazywano, że starość i starzenie to nie choroba, seniorzy nie są grupą specjalnej troski, że jest to naturalny etap życia, a nawet pewne uprzywilejowanie niedostępne wszystkim. Pojawiły się także treści apologizujące ten etap życia człowieka, pisano, iż starość może być radością, zwłaszcza w relacjach rodzinnych, w kontekście międzypokoleniowych kontaktów, których ogniwnem może być przekazywanie pamięci młodszym pokoleniom i w których miejsce, i role seniora w rodzinie i własnej grupie rówieśniczej, są nie do zastąpienia.

Reasumując można stwierdzić, iż starość i problemy starzenia nie były często pojawiającym się tematem na łamach analizowanych mediów, a jeśli się pojawiały – to seniorzy rzadko stawali się atrakcyjnym bohaterem, częściej zaś przedstawiani byli w kontekście swoistych problemów wynikających z wieku i położenia społeczno-ekonomicznego. Eksponowano starość przede wszystkim jako problem, ciężar, katastrofę dla budżetu państwa, obciążenie rodziny, instytucji. Można stwierdzić, iż dominował stereotyp, seniorów pasywnych, schorowanych, wymagających pomocy, borykających się z problemami. Jednakże widoczna była pewna polaryzacja opisu, stereotypowe uproszczenia ukazujące typowe negatywne obrazy starości nakładały się na rzadsze – ale jednak pozytywne wizerunki. Problem w tym, że mówienie o starości, o kwestiach z nią związanych jest zadaniem niełatwym, tematem w pewnym sensie nieatrakcyjnym, z trudem znajdującym odbiorców. Jednakże już samo wprowadzenie różnorodnych obrazów starości w przestrzeń medialną – niezależnie od tego czy rozpatrujemy ją w kategoriach problemu społecznego, zdrowotnego, ekonomicznego; czy też jako swoiste dobrodziejstwo czy przywilej – przynosi pozytywne skutki społeczne.

Bibliografia

Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Warszawa 2014.
Korzystanie z Internetu, komunikat z badań, CBOS, Nr 95 2019.

<https://www.tygodnikprzeglad.pl/nie-bedzie-starosci-po-staremu/>.

<https://www.tygodnikprzeglad.pl/author/mariola-marklowska-dzierzak/>.

<https://www.tygodnikprzeglad.pl/author/beata-znamirowska-soczawa/>.

<https://www.tygodnikprzeglad.pl/starosc-nasza-wasza/>.

<https://www.tygodnikprzeglad.pl/plan-na-starosc/>.

<https://krytykapolityczna.pl/gospodarka/emerytury-polska-standerski/>.

<https://krytykapolityczna.pl/kraj/mitologia-zusosceptykow-wojcik/>.

<https://krytykapolityczna.pl/kraj/seniorzy-polska-opieka-opiekunki-osoby-starsze/>.

<https://krytykapolityczna.pl/gospodarka/oreziak-to-nie-jest-kraj-dla-starych-ludzi-i-nie-bedzie/>.

<https://krytykapolityczna.pl/kraj/domy-opieki-spolecznej-koronawirus-rafal-bakalarczyk/>.

<https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/198134-no-i-stalo-sie-polacy-sa-jednym-z-najszybciej-starzejacych-sie-spoleczenstw/>.

<https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/474415-starosc-jest-marnotrawstwem/>.

<https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/310274-starosc-tez-radosc-nalezy-uwazac-by-nie-tworzyc-dla-starszych-cieplych-i-bezpiecznych-gett/>.

<https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/369386-starosc-to-tez-radosc-radze-liczyc-sie-z-opiniami-ludzi-po-szescdziesiatce-bo-jest-ich-coraz-wiecej/>.

<https://wpolityce.pl/kosciol/348382-mocny-glos-stolicy-apostolskiej-w-onz-eutanazja-przykladem-wyrzucania-ludzi-na-smietnik/>.

<https://wpolityce.pl/polityka/269285-to-nie-jest-kraj-dla-starych-ludzi/>.

<https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/474415-starosc-jest-marnotrawstwem/>.

<https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/310274-starosc-tez-radosc-nalezy-uwazac-by-nie-tworzyc-dla-starszych-cieplych-i-bezpiecznych-gett/>.

<https://wpolityce.pl/spoleczenstwo/369386-starosc-to-tez-radosc-radze-liczyc-sie-z-opiniami-ludzi-po-szescdziesiatce-bo-jest-ich-coraz-wiecej/>.

<https://wpolityce.pl/kosciol/348382-mocny-glos-stolicy-apostolskiej-w-onz-eutanazja-przykladem-wyrzucania-ludzi-na-smietnik/>.

<https://wpolityce.pl/polityka/269285-to-nie-jest-kraj-dla-starych-ludzi/>.

Proces depopulacji w kontekście starzejącego się społeczeństwa Warmii i Mazur

Zjawisko starzenia się ludności jest zaliczane do najważniejszych kwestii społecznych XXI wieku, zaś jego skutki stanowią od lat kluczowe wyzwanie w sferze polityki społecznej. Problem ten nie ominął Warmii i Mazur, gdzie postępujące starzenia się społeczeństwa jest procesem dynamicznym, nieuchronnym i nieodwracalnym. Niski poziom urodzeń oraz niekorzystne trendy migracyjne, przyczyniły się do znaczących przekształceń struktury ludności, powodując nasilające się z roku na rok starzenie społeczeństwa. Zachwianie proporcji między pokoleniami oraz problem depopulacji są uznawane za najważniejsze zmiany, wobec których należy podjąć odpowiednie działania, by przystosować się do nowej sytuacji demograficznej.

Województwo warmińsko-mazurskie przez wiele lat określane było jako region młody. Na początku lat 90 średni wiek osiągany przez mieszkańców tego obszaru wynosił ok. 30 lat. Postępujące zmiany w liczebności spowodowane ekspansywnym przebiegiem ewolucji urodzeń, zgonów i migracji, doprowadziły do poważnych zmian demograficznych. Od roku 2011 nasila się tendencja depopulacji na terenie Warmii i Mazur, przy równoległym dynamicznie wzrastającym odsetku osób starszych. Celem artykułu jest zobrazowanie procesu depopulacji na tle starzejącego się społeczeństwa Warmii i Mazur.

Depopulacja u progu XXI wieku – dyskusja wstępna

Depopulacja jest obecnie jednym z największych problemów i wyzwań społeczno-ekonomicznych, z którym muszą się zmierzyć niemalże wszystkie kraje. Wyludnianie się znacznych obszarów – szczególnie peryferyjnych, powoduje wiele negatywnych konsekwencji, przyczyniając się do ich powolnej degradacji nie tylko ludnościowej, ale także ekonomicznej i kulturowej. Samo pojęcie „depopulacja” definiowane jest jako spadek po-

* dr Majka Łojko, Katedra Polityki Gospodarczej, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: majka.lojko@wp.pl

populacji, czyli proces wyludniania dla pewnego terenu oznaczając ubytek liczby ludności, a w rezultacie zmiany w gęstości zaludnienia dla poszczególnych terenów. Proces ten charakteryzuje się zmniejszeniem ilości ludności dla poszczególnego obszaru – co można zauważyć szczególnie w strukturze wieku ludności na przestrzeni nawet kilkudziesięciu lat, przy czym ów spadek skoncentrowany jest głównie w młodszych grupach wieku.

Depopulacja może wystąpić ruchem naturalnym, a dokładnie nadwyżką zgonów w stosunku do liczby występujących na danym terenie urodzeń, jak też i ruchem wędrownym związanym z ujemnym saldem migracji powstałym wskutek większej liczby wyjazdów w porównaniu do napływu na dany obszar. Niezależnie od przyczyn, zjawisko spadku liczby mieszkańców pociąga za sobą liczne poważne konsekwencje oraz widoczne i trwałe przekształcenia struktur demograficznych, a w długookresowych fazach powoduje wyraźne zmiany w piramidzie wieku¹. Termin „kurczenie się” stanowi jego synonim. Aczkolwiek sam określenie „kurczenie się” ma dużo szerszy wymiar, należy szczególnie zwrócić uwagę na aspekty geograficzne, które nie są związane z geografią ludności².

Procesy regionalne i lokalne w zakresie spadku demograficznego i starzenia się aktualnie dotyczą praktycznie wszystkie kraje Unii Europejskiej³. Warto podkreślić, iż współcześnie depopulacje powodowane są głównie emigracją i ujemnym przyrostem naturalnym. Zgodnie z raportem ONZ z 2002 r. w 75% rozwiniętych krajów spadek populacji spowodowany jest niskim współczynnikiem dzietności⁴. Ludność świata rośnie obecnie wolniej niż kilkadziesiąt lat temu: w tempie 1,15% na rok⁵, podczas gdy w szczytowych latach 1963-64 rosła w tempie 2,2% rocznie⁶. Praktycznie, większość krajów UE ma ujemny przyrost naturalny. Rośnie populacja jedynie tych krajów, do których napływają imigranci.

¹ P. Szukalski, *Depopulacja – konsekwencje dla rynku*, „Rynek Pracy” 2017, nr 1(160), s. 11.

² I. Kantor-Pietraga, *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014, s. 5.

³ I. Katsarova (red.), *Regiony wyludniające się: nowy paradygmat demograficzny i terytorialny. Studium*, Parlament Europejski, Bruksela 2008, s. III.

⁴ World Population Prospects - The 2002 Revision.

⁵ World Population Clock - Worldometers.

⁶ International Data Base World Population Summary - U.S. Census Bureau.

Z kolei jeśli chodzi o sytuację w Polsce, liczba ludności od ponad ćwierćwiecza jest względnie stabilna⁷, zmieniając się łącznie o mniej niż 1%, ale w przypadku mniejszych jednostek administracyjnych – województw i powiatów – należy zaobserwować różnokierunkowe zmiany, które będą nasilać się w przyszłości. Prognozy demograficzne GUS wskazują, z jednej strony na powolne wyludnianie się kraju, z drugiej na narastające zróżnicowanie regionalne i lokalne w tym względzie⁸.

Zjawisko depopulacji w Polsce wciąż jest słabo zakorzenione w społecznej świadomości, a główną przyczyną tego stanu jest utrzymywanie się liczby ludności Polski na praktycznie niezmiennym poziomie w trakcie ostatnich trzech dekad, co samoistnie marginalizuje ten problem. Tymczasem, przykładowo, w latach 1998–2018 – bazując na oficjalnych statystykach ludności, wskutek nieuwzględniania ok. 2 mln osób, które przebywają poza Polską ponad 12 miesięcy – jedynie w 5 województwach liczba ludności nie zmniejszyła się (małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, pomorskie i wielkopolskie), a w kolejnych 5 spadła o przynajmniej 5% (opolskie, łódzkie, śląskie, świętokrzyskie, lubelskie)⁹.

O ile od połowy lat 90. ubiegłego stulecia do połowy pierwszej dekady XXI liczba ludności Polski wykazywała tendencję malejącą, to już w kolejnych latach (2007–2012) był obserwowany niewielki jej wzrost, który wynikał głównie z większej liczby narodzin dzieci – potomków wyżu demograficznego z lat 80. XX wieku. Od 2013 r. liczba mieszkańców Polski nieznacznie, aczkolwiek sukcesywnie się zmniejsza. Jednakże zmiany te nie postępują jednakowo w miastach i na wsi. Spadek populacji miast obserwuje się w takich województwach, jak: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubuskie, lubelskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie¹⁰. Zasadniczo depopulacja dotyczy wszystkich polskich miast z wyjątkiem sześciu metropolii, które agregują inwestycje i gene-

⁷ W 2002 r. po raz pierwszy w Polsce po II wojnie światowej wskaźnik przyrostu naturalnego spadł poniżej zera. Utrzymanie się takiego stanu w dłuższym okresie czasu może doprowadzić do zmniejszenia się liczby ludności (depopulacji).

⁸ P. Szukalski, *Depopulacja województwa zachodniopomorskiego – teraźniejszość i przyszłość*, „Zachodniopomorskie Studia Regionalne” 2016, s. 45.

⁹ P. Szukalski, *Depopulacja w Polsce w 2019 r.*, „Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny” 2019, nr 10, s. 1.

¹⁰ A. Majdzińska, *Obszary depopulacyjne w Polsce w latach 2002–2014*, „Studia Demograficzne” 2018, nr 1(173), s. 26.

rują atrakcyjne miejsca pracy – Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław, Katowice i Trójmiasto.

Należy podkreślić, iż proces depopulacji jest konsekwencją kryzysu demograficznego powiązanego z procesem starzenia się społeczeństw, który staje się coraz bardziej powszechny na terenie całej Polski, jak i innych krajów.

Sytuacja depopulacyjna na tle przemian demograficzne na Warmii i Mazurach – wybrane wskaźniki

Sytuacja społeczno-demograficzna regionu jest elementem szerszych przemian cywilizacyjno-gospodarczych, w dużej mierze uzależniona jest od specyfiki wcześniejszych procesów rozwojowych, które zachodziły na obszarze Warmii i Mazur. Niekorzystne trendy zarejestrowane w regionie Warmii i Mazur dotyczą m.in.: spadku liczby zawieranych małżeństw a w efekcie zmniejszający się potencjał reprodukcyjny, niskiej dzietności, starzenia się ludności, wyludniania się obszarów przygranicznych, a także negatywnych prognoz dotyczących dalszych zmian struktury ludności. Zachodzące przemiany wywierają bezpośredni wpływ na szanse i potencjał rozwojowy województwa oraz jego podregionów¹¹.

Pod względem wielkości powierzchni zajmuje 4. miejsce w kraju, mieszkańcy stanowią 3,7% populacji. Region zamieszkuje niewiele ponad 1,4 mln osób¹² – z czego kobiety stanowią większość, jednakże ich odsetek jest tylko nieznacznie większy niż mężczyzn. Średnio kobiety stanowiły 51% całego społeczeństwa Warmii i Mazur.

Spośród trzech podregionów województwa, najwięcej osób mieszka w podregionie olsztyńskim – 42,9%, na drugim miejscu pod względem zaludnienia znajduje się elbląski z udziałem 36,9% zaś na trzecim miejscu elcki, w którym mieszka 20,2% ludności województwa¹³.

¹¹ *Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej województwa warmińsko-mazurskiego w obszarach oddziaływania Europejskiego Funduszu Społecznego*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2018, s. 3.

¹² Liczba ludności województwa warmińsko-mazurskiego według stanu na 31.12.2019 r. liczyła 1 404 tys. osób.

¹³ *Przegląd regionalny Polski 2019 Część II*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2020, s. 200.

Mała liczba mieszkańców wraz z rozległą powierzchnią powodują, że średnia gęstość zaludnienia jest tu dwukrotnie mniejsza niż w innych częściach kraju (rys. 1).

Tabela 1. Ludność według województw (stan na 30.06.2019)

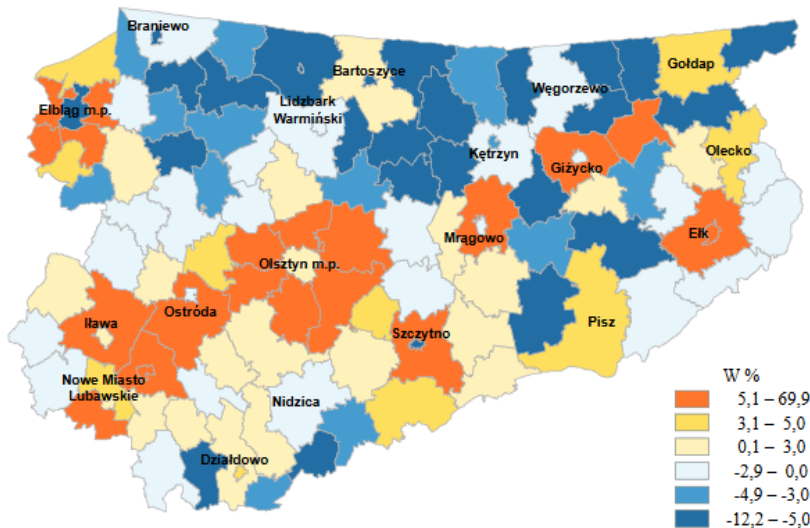
Lp.		Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
	Polska	38 386 476	18 569 550	19 816 926
1	Dolnośląskie	2 899 986	1 394 399	1 505 587
2	Kujawsko-Pomorskie	2 074 517	1 005 361	1 069 156
3	Lubelskie	2 112 216	1 023 626	1 088 590
4	Lubuskie	1 013 031	492 984	520 047
5	Łódzkie	2 460 170	1 172 228	1 287 942
6	Małopolskie	3 404 863	1 652 663	1 752 200
7	Mazowieckie	5 411 446	2 589 469	2 821 977
8	Opolskie	984 345	476 017	508 328
9	Podkarpackie	2 127 462	1 041 890	1 085 572
10	Podlaskie	1 179 430	574 786	604 644
11	Pomorskie	2 337 769	1 138 351	1 199 418
12	Śląskie	4 524 091	2 180 662	2 343 429
13	Świętokrzyskie	1 237 369	603 304	634 065
14	Warmińsko-Mazurskie	1 425 967	697 504	728 463
15	Wielkopolskie	3 495 470	1 700 647	1 794 823
16	Zachodniopomorskie	1 698 344	825 659	872 685

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

Pod względem gęstości zaludnienia województwo należy do najmniej zamieszkałych w kraju. Średnia gęstość w 2018 r. wynosiła 59 osób na 1 km² powierzchni województwa i była ponad dwukrotnie niższa od średniej krajowej (123 osoby na km²). Przy czym w miastach przeciętnie mieszkało 1 410 osób/ km², a na wsi zaledwie 25 osób/ km². Wskaźnik gęstości zaludnienia wykazuje zróżnicowanie przestrzenne w województwie ze względu na nierównomierne rozmieszczenie ludności regionu, które odznacza się znaczną koncentracją przestrzenną populacji w zachodniej i południowej części regionu oraz jej dekoncentracją i rozproszeniem na północnych peryferyjnych obszarach przygranicznych. Najmniej zaludniony jest powiat piski i węgorzewski (odpowiednio 32 i 34 os./km²)¹⁴.

¹⁴ M. Morze, *Sytuacja demograficzna województwa warmińsko-mazurskiego – stan obecny i perspektywy*, [w:] J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.), *Sytuacja demograficzna Warmii i*

Rysunek 1. Zmiana liczby ludności
w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2000-2015

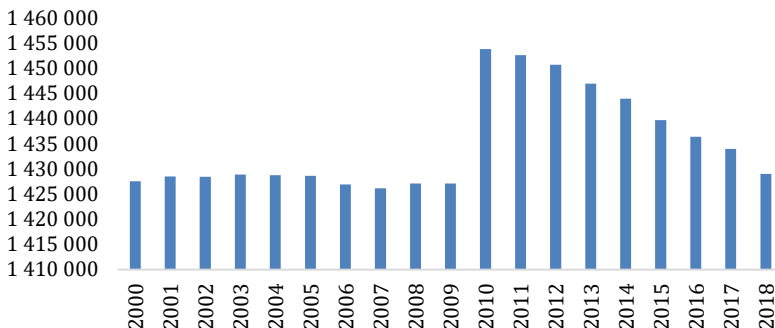


Źródło: M. Morze, *Sytuacja demograficzna województwa warmińsko-mazurskiego – stan obecny i perspektywy*, [w:] J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.), op. cit., s. 20.

Podstawowym czynnikiem wpływającym na przebieg procesów depopulacyjnych w województwie jest zmniejszająca się liczba ludności. Na przestrzeni ostatnich lat liczba mieszkańców w regionie sukcesywnie się zmniejsza. O ile liczba ludności kształtowała się na względnie podobnym, stabilnym poziomie w latach 2000-2009 pomiędzy 1 425 000 a 1 427 0000 mieszkańców), to w 2010 r. zaobserwowano dynamiczny i znaczący przyrost o ponad 26 tys. osób (wyk. 1). W kolejnych latach 2011-2018 każdego roku ubywa od ok. 1 do 5 tys. mieszkańców. Istotną kwestią na którą warto zwrócić uwagę jest to, że od 2010 r. do końca 2018 r. spadła liczba kobiet o 11 521 i mężczyzn aż o 13 278.

Mazur jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej, Rządowa Rada Ludnościowa, t. V, Warszawa 2017, s. 20.

Wykres 1. Populacja na Warmii i Mazurach ogółem w latach 2000-2018



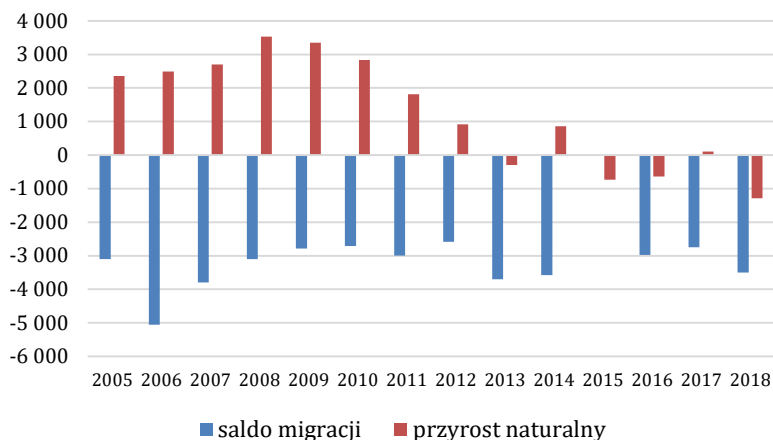
Źródło: Bank Danych Lokalny Głównego Urzędu Statystycznego.

Spadek liczby mieszkańców spowodowany jest głównie ubytkiem migracyjnym i naturalnym ludności. Przebieg procesów urodzeń, zgonów i migracji prowadzi do wielu zróżnicowanych terytorialnie zmian. W latach 2005-2018 w województwie, w ramach ruchu wędrownego, dominował odpływ ludności (wyk. 2). Najliczniejsze grupy migrantów stanowią osoby młode, w mobilnym wieku produkcyjnym. W 2018 r. w wyniku migracji liczba mieszkańców województwa zmniejszyła się o 3 504 osoby (z tego o 1 927 kobiet i 1 577 mężczyzn). Saldo migracji stałej zarówno w miastach jak i na wsi było ujemne i wyniosło odpowiednio (-2 283) oraz (-1 221) osób. Na pobyt stały zameldowały się 18 354 osoby, w tym 560 z zagranicy. Saldo migracji zagranicznej było ujemne i wyniosło (-107) osób. Wśród osób zameldowanych i wymeldowanych zdecydowana większość, tj. 13 831 osób zmieniły miejsce zamieszkania w ramach województwa. Z innych województw przybyło do warmińsko-mazurskiego 3 963 osób, a wyprowadziło się 7 360 osób. Ogólne saldo migracji stałych (wewnętrznych i zagranicznych) w 2018 r. w przeliczeniu na 1000 ludności wyniosło (-2,45). Saldo migracji zagranicznych było ujemne w województwie i wyniosło (-0,07)%. Z kolei saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych ludności na pobyt stały w 2018 r. przyjęło wartości dodatnie w jedynie dwóch powiatach: olsztyńskim (7,62) i ełckim (2,29), a ujemne w 19 powiatach, w tym najniższy wskaźnik odnotowano w powiecie bartoszyckim (-7,80), braniewskim

(-7,66), gołdapskim (-5,71), kętrzyńskim (-5,64), mławowskim (-5,37), elbląskim (-5,19), lidzbarskim (-5,13) i nidzickim (-5,04)¹⁵.

Ujemne saldo migracji w regionie do 2012 r. było niwelowane przez dodatni przyrost naturalny. Znaczący spadek liczby ludności w regionie od 2010 r., zmniejszenie dzietności kobiet i większa liczba zgonów znacząco wpłynęły na kształtowanie się liczby ludności w regionie.

Wykres 2. Przyrost naturalny i saldo migracji na pobyt stały w województwie warmińsko mazurskim w latach 2005-2018



Źródło: Bank Danych Lokalny Głównego Urzędu Statystycznego.

Wzrost liczby ludności w latach 2000–2015 zaobserwowano w 51 spośród 116 gmin regionu. W grupie tej znalazły się przede wszystkim gminy położone w pobliżu Olsztyna i większych miast województwa. Największy przyrost ludności notowano w gminach powiatu olsztyńskiego – głównie w Stawigudzie (69,9%), Jonkowie (o 45,4%) i Dywitach (45,0%). W większości gmin położonych w północnej części województwa stwierdzono ubytek ludności, największy w Górowie Iławeckim (o 12,2%) oraz gminie Reszel (11,5%) i Srokowo (9,9%)¹⁶.

¹⁵ *Przegląd regionalny Polski 2019...*, op.cit., s. 200.

¹⁶ M. Morze, *Sytuacja demograficzna województwa warmińsko-mazurskiego - stan obecny i perspektywy*, [w:] J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.), *Sytuacja demograficzna Warmii i Mazur jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Rządowa Rada Ludności, Warszawa 2017, s. 18-19.

Warto podkreślić, iż połowa gmin zagrożonych depopulacją to obszary miejskie. Szczególnie zagrożone depopulacją są powiaty: braniewski, elbląski, kętrzyński, ostródzki, bartoszycki, lidzbarski i olsztyński. Z kolei tereny wiejskie cechuje korzystniejsza koniunktura wynikająca z potencjału turystycznego regionu bazującego w dużej mierze na atrakcyjności środowiska przyrodniczego. Województwo z uwagi na specyfikę (wysoka atrakcyjność turystyczna i przyrodniczo-krajobrazowa) charakteryzuje się tym, że nie zachodzą tu procesy obserwowane w innych województwach, gdzie miasta są w korzystniejszej pozycji względem wsi w kontekście ubytku liczby ludności¹⁷. Niemniej jednak prawidłowość ta jest dostrzegalna odnośnie do całości regionu. Natomiast w przypadku obszarów szczególnie narażonych na depopulację na obszarach wiejskich przybiera znacznie większą dynamikę niż dla ogółu gmin. Obszary wiejskie zagrożone depopulacją, to tereny oddalone od ośrodków miejskich, turystycznych i tzw. „centr społeczno-gospodarczego wzrostu”¹⁸.

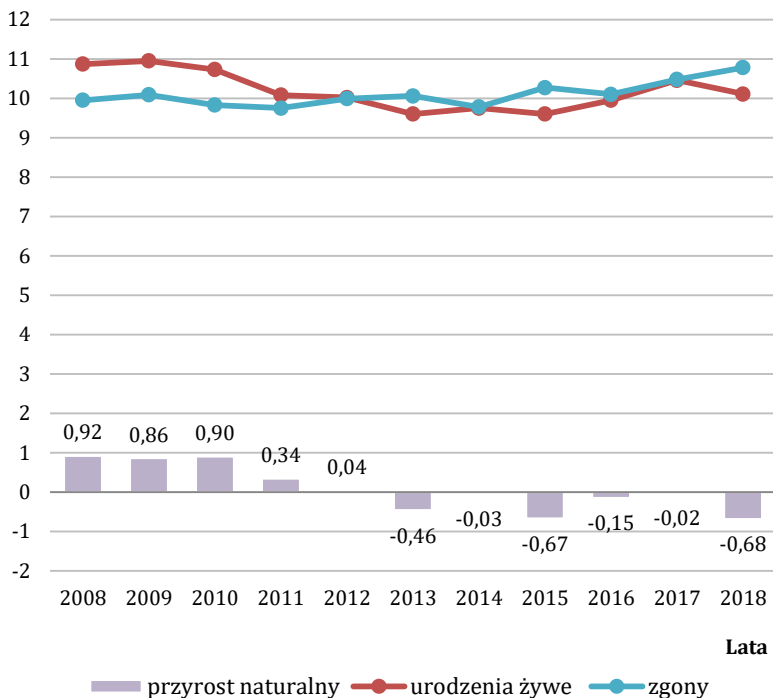
Niska dzietność stanowi jedną z przyczyn procesów depopulacji. Analizując tzw. *współczynnik dzietności ogólnej*, który określa liczbę dzieci, urodzonych przez przeciętną kobietę w ciągu całego okresu rozrodczego, czyli w wieku 15-49 lat, dla województwa wynosi on 1,32 i jest niższy niż wartość dla kraju wynosząca: 1,42. W 2018 i 2019 r. odnotowano ujemny przyrost naturalny w regionie. Wskaźnik przyrostu naturalnego w 2018 r. wyniósł -0,9. W kolejnym roku wskaźnik ten znacząco spadł do -1,39. Oznacza to, że liczba zgonów przewyższała liczbę urodzeń. W 2019 r. różnica między liczbą urodzeń i zgonów wyniosła - 1 983 osoby, a jeszcze w 2018 r., różnica ta była mniejsza - 1 286 osób.).

Województwo warmińsko-mazurskie nie jest wyjątkiem pod względem malejącego przyrostu naturalnego. Bowiem tendencje spadkową populacji zaobserwować można w całej Polsce (wyk. 3) z mniejszym lub większym nasileniem w poszczególnych rejonach.

¹⁷ Wskaźnik urbanizacji w regionie wynosi 59,0% mieszkańców regionu (dla porównania w kraju wskaźnik ten wynosi 60,1%).

¹⁸ *Analiza przewidywanych konsekwencji sytuacji demograficznej w relacji do systemu społeczno-gospodarczego i układu przestrzennego badanych obszarów Określenie scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego do 2030 roku. Raport cząstkowy II, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2019, s. 14, 22.*

Wykres 3. Ruch naturalny ludności w Polsce w latach 2008-2018



Źródło: Bank Danych Lokalny Głównego Urzędu Statystycznego.

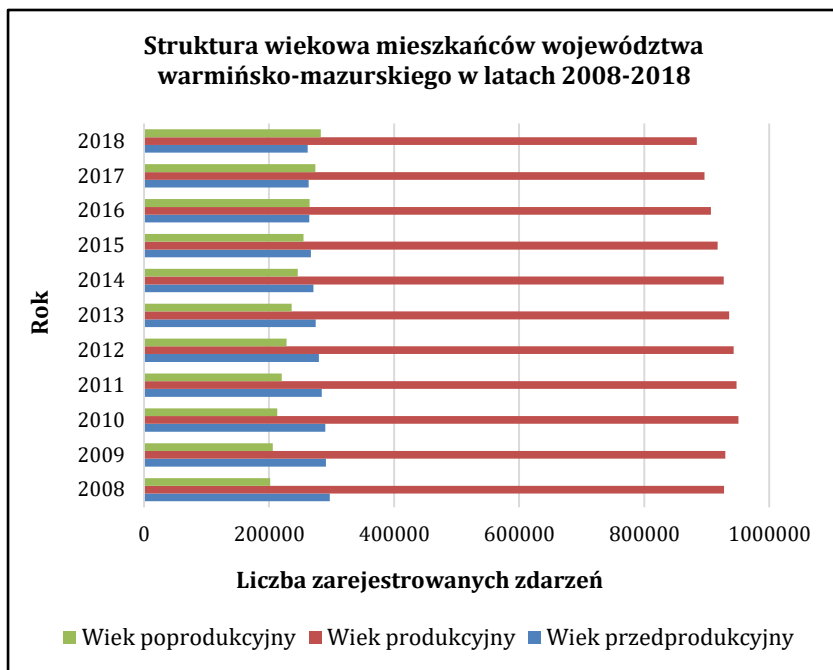
Starzejące się społeczeństwo na Warmii i Mazurach

Zmiany demograficzne stanowią jeden z filarów rozwoju społeczno-gospodarczego. Potencjał oraz dynamicznie zachodzące w nim przerażenia determinują szereg procesów, których wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą poszczególnych krajów jest kluczowy¹⁹.

Województwo warmińsko-mazurskie należy z pewnością do tych regionów, które dotyka problem starzejącego się społeczeństwa, co jest odzwierciedlone przez obserwowalny, stałym wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym przy jednoczesnym spadku liczby osób w wieku produkcyjnym oraz spadku liczby osób w wieku przedprodukcyjnym.

¹⁹ Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej województwa warmińsko-mazurskiego w obszarach oddziaływania Europejskiego Funduszu Społecznego, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2018, s. 18.

Wykres 4. Struktura wiekowa mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego



Źródło: Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Starzenie się społeczeństwa zdecydowanie zmienia strukturę wiekową ludności województwa. Ocena rozkładu wiekowego dostarcza wielu informacji o kondycji populacji, szczególnie wiedzy na temat udziału osób starszych w ogólnej strukturze ludności. Analiza struktury społeczeństwa według wieku (tab. 2) umożliwia m.in. określenie stopnia zaawansowania starości demograficznej mieszkańców Warmii i Mazur. W województwie obserwuje się systematyczny spadek odsetka dzieci (0–14 lat) przy jednoczesnym wzroście odsetka osób starszych w wieku 65 lat i więcej. Udział dzieci w populacji ogółem obniżył się z 15,6% w 2013 r. do 15,3% w roku 2017, w tym samym czasie udział osób starszych wzrósł z 12,8% do 15,3%. Należy zauważyć, że w 2017 r. zarówno odsetek osób 65+ jak i dzieci poniżej 14 r.ż. w ogólnej liczbie mieszkańców kształtował się na tym samym poziomie. Prognozuje się, że do roku 2050 liczba seniorów 65+ w regionie zwiększy się.

szy się ponad dwukrotnie w porównaniu z 2017 r. przy jednoczesnym spadku liczby osób w wieku produkcyjnym i dzieci²⁰.

Tabela 2. Liczba mieszkańców Warmii i Mazur
według wieku w latach 2013-2050

Wyszczególnienie	2013		2017		2035		2050	
	tys.	%	tys.	%	tys.	%	tys.	%
0-14 (dzieci)	22572	15,6	21588	15,3	16837	12,6	14495	12,0
15-64 (ludność dorosła)	1 034,6	71,5	979 23	69,4	84053	62,9	66555	55,1
65lat i więcej (ludzie starsi)	185 203	12,8	215 88	15,3	327 39	24,5	397 40	32,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych
Urzędu Statystycznego w Olsztynie [11.12.2020].

Rozpatrując zjawisko starzenia demograficznego, należy przyrzeć się przeciętnemu dłuższemu trwaniu życia po ukończeniu 60 lat (rys. 5). W województwie warmińsko mazurskim w 1998 r. kobiety kończące 60 lat miały przed sobą średnio 21,2 lat życia, zaś mężczyźni – 16,1 lat. Przeciętne dłuższe trwanie życia w 2018 r. wzrosło w przypadku kobiet o 2,9 lat, zaś w przypadku mężczyzn 2,2 lata²¹.

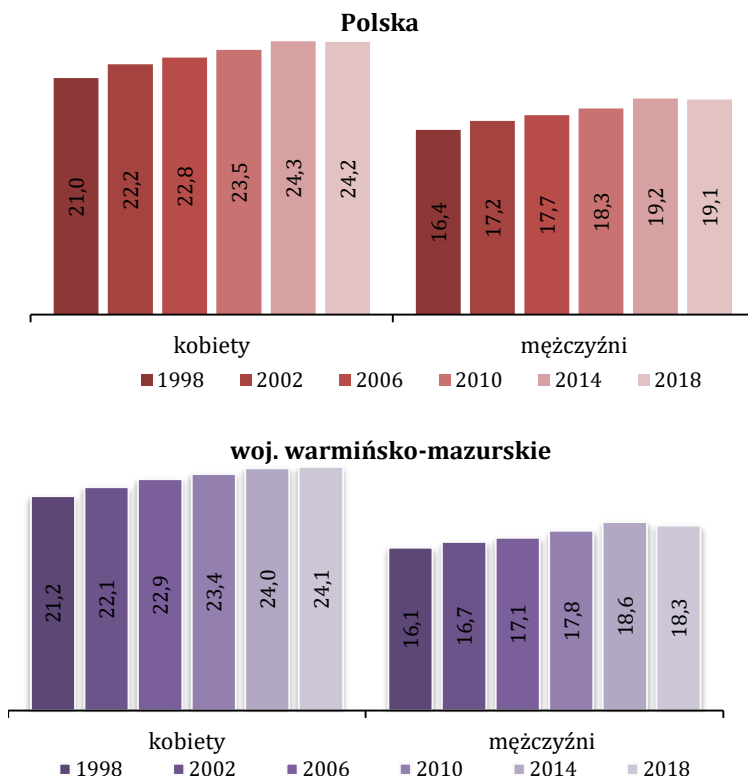
Według prognozy opracowanej na lata 2014-2050, w Polsce w roku 2035 przeciętne trwanie życia ludności będzie zdecydowanie dłuższe w porównaniu z 2013 r. Średnia długość życia mężczyzn w regionie wyniesie 77,7 (81,5 lat w kraju), a kobiet 84,8 (w kraju 87,5 lata). Z kolei w 2050 r. prognozowane przeciętne trwanie życia dla mężczyzny wyniesie 82,1 (dla województwa warmińsko-mazurskiego 81,5), natomiast dla kobiet – 87,5 lata zarówno w województwie i Polsce²².

²⁰ A. Leszczyńska-Rejchert, M. Łojko, *Polityka senioralna na Warmii i Mazurach. Założenia i kierunki działań*, „Praca Socjalna” 2019, nr 2, s. 70.

²¹ Przeciętne dłuższe trwanie życia w regionie na przestrzeni analizowany lat kształtowało się podobnie do średniej całego kraju. W 2019 r. przeciętne trwanie życia mężczyzn w Polsce wyniosło 74,1 lat, a kobiet 81,8 lat. Z danych GUS za 2019 r. wynika, że najkrócej żyli mężczyźni mieszkający w województwie łódzkim (72,5 lat), a najdłużej w podkarpackim (75,4 lat). Kobiety żyją najkrócej w województwie śląskim (80,8 roku), najdłużej na Podkarpaciu - 83,2 lat.

²² *Trwanie życia w Polsce w 2013 r.*, GUS 2014, s. 14.

Rysunek 5. Przeciętne trwanie życia w Polsce i regionie Warmii i Mazur w wybranych latach

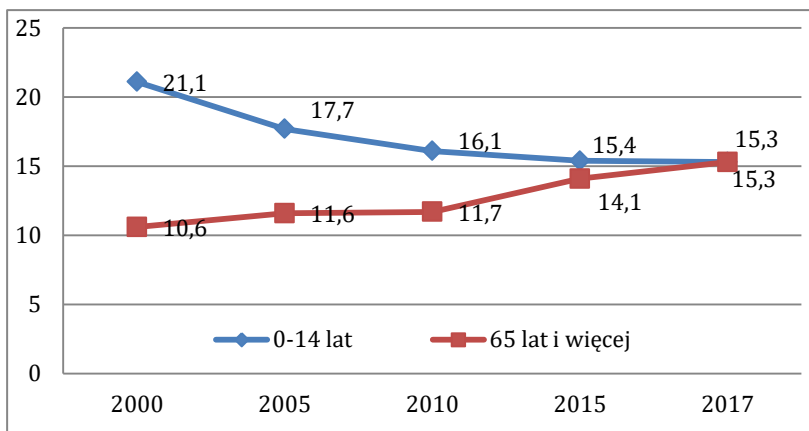


Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS – dane z lat 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/>, [02.12.2020].

W wyniku niekorzystnych przemian demograficznych nasila się wzrost obciążenia demograficznego społeczeństwa, w szczególności dynamicznie wzrasta liczba populacji osób starszymi. Silną tendencją wzrostową w województwie warmińsko-mazurskim charakteryzuje się także indeks starości, który w stosunku do 1998 r. wzrósł prawie 4-krotnie i mimo iż wskaźnik ten na Warmii i Mazurach jest jednym z najniższych w Polsce, szacuje się, że będzie wzrastał szybciej niż w innych regionach kraju. Miarą stopnia zaawansowania starzenia się społeczeństwa jest udział osób najstar-

szych (w wieku 80 lat i więcej) w populacji w wieku 65 lat. Wykazywana w bieżących bilansach ludności Warmii i Mazur liczba osób w wieku 80 lat i więcej wynosząca w 2016 r. 53 022 osób, wzrośnie w 2050 r. ponad dwukrotnie – do poziomu 128 639 osób. Prognozuje się, że udział osób najstarszych, będzie stopniowo rosnąć i mieścić się będzie w granicach od 25,1% (2016 r.) do 32,4% (2050 r.)²³. Z powodu zmniejszającej się liczby dzieci przy wzrastającej liczbie osób starszych, istotnie zmieniły się proporcje między najmłodszą i najstarszą grupą ludności (wyk.5). Jeszcze w 2000 r. na jedną osobę starszą przypadało dwoje dzieci, od 2005 r. proporcje te wyraźnie zmieniają się.

Wykres 5. Odsetek dzieci i osób starszych na Warmii i Mazurach w populacji ogółem



Źródło: Urząd Statystyczny w Olsztynie 2018.

Zakończenie

W okresie ostatnich lat w województwie warmińsko-mazurskim zaobserwowano szereg zmian sytuacji demograficznej. Podstawowymi przyczynami decydującymi o zjawisku depopulacji w regionie jest niski poziom urodzeń prowadzący do spadku dzietności oraz ubytku ludności w wieku przedprodukcyjnym²⁴. Niekorzystne trendy migracyjne, głównie osób mło-

²³ *Demografia i aktywność ekonomiczna ludności województwa warmińsko-mazurskiego*, Wojewódzki Urząd Pracy, Olsztyn 2017, s. 11.

²⁴ A. Gałązka, A. Potrykowska. *Sytuacja demograficzna województwa warmińsko-mazurskiego na tle kraju*, [w:] J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.), op. cit., s. 73.

dych, wykształconych poza granice regionu, a także kraju – przyczyniły się do istotnych zmiany struktury ludności według wieku. Podstawowe uwarunkowania depopulacyjne tkwią w przyczynach ekonomicznych mających swoje źródło przede wszystkim w nieatrakcyjności lokalnego rynku pracy. Stanowi to czynnik wypychający mieszkańców Warmii i Mazur do innych regionów. W efekcie społeczeństwo województwa podlega procesom starzenia się, a jednocześnie region znajduje się w czołówce województw z największym ubytkiem ludności.

Dodatkowo niekorzystne przemiany demograficzne nasilają permanentny wzrost obciążenia demograficznego społeczeństwa, w szczególności dynamicznie wzrastająca liczba osób starszych. Zauważalny jest istotny spadek na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat wskaźnika ruchu naturalnego ludności, co przyczyniło się do przekształcenia przyrostu naturalnego w ubytek ludności na terenie regionu. Silną tendencją wzrostową w województwie warmińsko-mazurskim charakteryzuje się także indeks starości, który w stosunku do 1998 r. wzrósł prawie 4-krotnie i mimo iż wskaźnik ten na Warmii i Mazurach jest najniższym w Polsce, szacuje się, że będzie wzrastał szybciej niż w innych regionach kraju. Konsekwencje społeczno-ekonomiczne spowodowane procesem depopulacji można zauważyć w różnych aspektach życia obejmujących m.in. zjawisko starzenia się społeczeństwa, zmiany struktur rodzinnych i gospodarstw domowych, przeobrażenia na rynku pracy – zwłaszcza na terenach wiejskich i peryferyjnych. W związku z tym podejmuje się różne przedsięwzięcia o charakterze wielokierunkowym. Propozycje działań zaradczych związanych z depopulacją pojawiły się również w zapisach strategicznych dokumentów rozwojowych dla regionu²⁵. Dotyczą one przede wszystkim oddziaływań na procesy gospodarcze zachodzące na obszarach depopulacyjnych, podniesienia atrakcyjności regionu, otwarcia się na imigrantów oraz zwrócenia się w kierunku seniorów i srebrnej gospodarki. Niemniej jednak ocena efektów tych działań będzie możliwa dopiero za kilkanaście lat.

²⁵ Kluczowymi programami strategicznymi, które dotyczą występujących problemów demograficznych w regionie są: *Raport o stanie Województwa Warmińsko-Mazurskiego* (za: 2017, 2018, 2019), *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020*, *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025*, *Raport z monitoringu wdrażania w latach 2015-2016 programu Polityka senioralna województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020* czy też raport nt. *Demografia i aktywność ekonomiczna ludności województwa warmińsko-mazurskiego 2017*.

Bibliografia

- Analiza przewidywanych konsekwencji sytuacji demograficznej w relacji do systemu społeczno-gospodarczego i układu przestrzennego badanych obszarów. Określenie scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego do 2030 roku. Raport cząstkowy II*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole 2019.
- Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej województwa warmińsko-mazurskiego w obszarach oddziaływania Europejskiego Funduszu Społecznego*, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2018.
- Demografia i aktywność ekonomiczna ludności województwa warmińsko-mazurskiego*, Wojewódzki Urząd Pracy, Olsztyn 2017.
- Gałązka A., Potrykowska A., *Sytuacja demograficzna województwa warmińsko-mazurskiego na tle kraju*, [w:] J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.), *Sytuacja demograficzna Warmii i Mazur jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Rządowa Rada Ludności, Warszawa 2017.
- International Data Base World PopulationSummary - U.S. CensusBureau.
- Leszczyńska-Rejchert A., Łojko M., *Srebrna gospodarka w ramach zmian demograficznych na Warmii i Mazurach*, „Rozprawy Społeczne” 2019, nr 13(4), s. 96-111.
- Leszczyńska-Rejchert A., Łojko M., *Polityka senioralna na Warmii i Mazurach. Założenia i kierunki działań*, „Praca Socjalna” 2019, nr 2, s. 67-89.
- Majdzińska A., *Obszary depopulacyjne w Polsce w latach 2002–2014*, „Studia demograficzne” 2018, nr 1(173), s. 23-54.
- Morze M., *Sytuacja demograficzna województwa warmińsko-mazurskiego – stan obecny i perspektywy*, [w:] J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.), *Sytuacja demograficzna Warmii i Mazur jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, Rządowa Rada Ludności, Warszawa 2017.
- Kantor-Pietraga I., *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.
- Katsarova I. (red.), *Regiony wyludniające się: nowy paradygmat demograficzny i terytorialny. Studium*, Parlament Europejski, Bruksela 2008.
- Przegląd regionalny Polski 2019 Część II*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2020.
- Szukalski P., *Depopulacja w Polsce w 2019 r.*, „Demografia i Gerontologia Społeczna - Biuletyn Informacyjny” 2019, nr 10, s. 1-5.
- Szukalski P., *Depopulacja – konsekwencje dla rynku*, „Rynek Pracy” 2017, nr 1 (160), s. 11-18.
- Szukalski P., *Depopulacja województwa zachodniopomorskiego- terażniejszość i przyszłość*, „Zachodniopomorskie Studia Regionalne” 2016, s. 45-56.
- Trwanie życia w Polsce w 2013 r.*, GUS 2014.
- World PopulationProspects - The 2002 Revision.
- World PopulationClock – Worldometers, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe408928_ex_/pe408928_ex_pl.pdf/.

CZĘŚĆ II.

SPOŁECZNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA W UJĘCIU POLITYCZNO-GOSPODARCZYM

Przemysław Wywiał*

Militarne działania nieregularne w świetle poglądów austriackich

Konflikty dwóch pierwszych dekad pokazują renesans działań nieregularnych, wykorzystywanych zarówno przez stronę słabszą (bojownicy w Iraku i Afganistanie) jak i silniejszą (Rosjanie we wschodniej Ukrainie). Stały się one także elementem konfliktu hybrydowego. Formą działań nieregularnych jest również terroryzm.

W literaturze zachodniej działania nieregularne określane były od XVII stulecia przede wszystkim jako *mała wojna* (*small war*, *kleine krieg*, *petit guerre*, *piccola guerra*). Z kolei w polskiej terminologii określano je jako *wojnę szarpaną*, *podjazdową* czy *urywczą*. W okresie wojen napoleońskich upowszechniło się pojęcie *guerilla*, czyli wojny partyzanckiej (*partisan warfare*, *guerilla warfare*, *partisanen krieg*, *guerre de partisans*, *guerra di partigiani*, *partizanskoje dwiżenije*)¹.

Działaniom nieregularnym w swoich rozważaniach uwagę poświęcił m.in. Carl von Clausewitz w swoim klasycznym dziele „O wojnie”. Analizując zakres środków obrony zaliczył on w ich skład:

- obronę krajową (jak współczesna Obrona Terytorialna);
- twierdze (przygotowanie terytorium kraju do obrony);
- naród, wywierający „wpływ ogólny” na wojnę i sprzyjający obrońcy;
- powstanie narodowe, czyli działania nieregularne;
- sprzymierzeńcy².

Cały rozdział dziesiętnasty „O wojnie” Clausewitz poświęcił zagadnieniu *powstania narodowego*, czyli właśnie działań nieregularnych. Jego zdaniem, pojawienie się takiego środka walki jest naturalną konsekwencją rozwoju sztuki wojennej, w tym systemu rekwizycji, tworzeniu armii masowych, powszechnemu obowiązkowi służby wojskowej czy formowaniu obrony krajowej. Zauważa przy tym, iż „w ogólności każdy naród, który

* dr hab. Przemysław Wywiał, Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, e-mail: przemyslaw.wywial@gmail.com

¹ R. Jakubczak, K. Gąsiorek, H.M. Królikowski, J. Marczak, *Działania nieregularne. Element strategii bezpieczeństwa narodowego Polski*, Warszawa 2011, s. 58-59.

² C. von Clausewitz, *O wojnie*, [Kraków 2006 lub 2007], s. 281-283.

posługuje się nim rozsądnie, uzyskać może stosunkową przewagę nad tymi, którzy nim gardzą”³.

Clausewitz zwraca uwagę, że na sukces powstania, czyli działań nieregularnych, wpływ będzie miało nie jedno duże uderzenie na siły nieprzyjaciela, ale szereg mniejszych rozciągniętych jednak na dużym obszarze: „Że taki opór rozproszony nie może zadawać wielkich ciosów, skoncentrowanych w czasie i przestrzeni, wynika to z natury rzeczy. Działanie jego zwraca się, podobnie jak w naturze fizycznej procesu parowania, ku powierzchni. Im większa jest ta powierzchnia, im większy jest kontakt, w jakim się ono znajduje z wojskiem nieprzyjacielskim, czyli im bardziej się ono rozprzestrzenia, tym większe jest działanie powstania ludowego. Niszczy ono, niby cicho tlejący żar, podstawy wojska nieprzyjacielskiego”⁴.

Drugim ważnym dla powodzenia działań powstańczych czynnikiem jest czas. Obydwa te czynniki – przestrzeń i czas – oddziałują na siebie, przez co pojawia się „stan napięcia, który albo stopniowo ustępuje, gdy powstanie ludowe w poszczególnych punktach zostaje stłumione, a w innych samo powoli wygasa, albo też prowadzi do przesilenia, jeśli płomień tego ogólnego pożaru ogarniają całe wojsko nieprzyjacielskie i zmuszają je do opuszczenia kraju dla uratowania się przed całkowitą zagładą”⁵.

Autor „O wojnie” zwraca przy tym uwagę, że może za wyjątkiem kraju o wielkości Rosji samo powstanie ludowe raczej nie doprowadzi do wyparcia nieprzyjaciela z terytorium państwa. Niezbędne jest współdziałanie – w myśl wspólnego planu – formacji prowadzących walkę o charakterze nieregularnym z armią regularną⁶.

Clausewitz wymienia również warunki, które powinny być spełnione, by działania powstańcze stały się skuteczne:

- wojna musi być prowadzona wewnątrz kraju;
- nie można doprowadzić do sytuacji, by wojna została rozstrzygnięta przez jakąś jedną katastrofę;
- teatr prowadzenia działań wojennych winien obejmować znaczne obszary kraju;
- prowadzeniu działań nieregularnych powinien sprzyjać charakter narodu podejmującego tą walkę;

³ Ibidem, s. 361.

⁴ Ibidem, s. 362.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

• w kraju powinny istnieć odpowiednie warunki terenowe do prowadzenia działań nieregularnych („aby kraj był bardzo poprzecinany i niedostępny albo wskutek gór lub lasów i błot, albo też wskutek charakteru jego uprawy”)⁷.

Ten pruski generał jasno wskazuje, iż nie należy kierować oddziałów pospolitego ruszenia czy uzbrojonych grup ludności, które będą prowadzić działania powstańcze, przeciwko siłom głównym nieprzyjaciela czy też jego silniejszym korpusom. Ich zadaniem nie jest bowiem „miażdżenie samego jądra, tylko podgryzanie na powierzchni i na skrajach”. Działania powstańcze powinny rozpocząć się z dala od teatru wojennego, by obejmować szybko kolejne tereny zbliżając do tych, na których opiera się przeciwnik. W ten sposób powstanie niby „pożar na stepie (...) ogarnia jego linie połączeń i trawi żywotne arterie jego istnienia”. Formacje nieregularne mają, zdaniem Clausewitza, tę przewagę nad wojskiem regularnym, że nie można ich pokonać i „pędzić przed sobą podobnie jak oddziału żołnierzy, którzy trzymają się kupy i zwykle uciekają wprost przed siebie”, gdyż potrafią w obliczu potencjalnej porażki się rozproszyć, by następnie ponownie się zebrać i nieoczekiwanie zaatakować w miejscu i czasie zaskakującym dla nieprzyjaciela⁸.

Działania nieregularne prowadzone na dużym obszarze przez formacje terytorialne prowadzą również do rozproszenia sił okupanta, który „nie ma innego środka przeciwko działaniu pospolitego ruszenia niż wysyłanie wielu oddziałów dla eskortowania swoich dowozów, do obsadzenia stacji wojskowych, przełęczy mostów itd.”⁹.

Autor „O wojnie” podkreśla konieczność wsparcia powstania (działań nieregularnych) przez regularne siły zbrojne. Jest to ważne zarówno ze względu na efekty stricte militarne, jak i umacnianie morale walczących¹⁰.

Powstanie narodowe / działania nieregularne to zatem – zdaniem Clausewitza – jeden ze środków niezbędnych do skutecznego prowadzenia obrony kraju. Jego zdaniem, „strategiczny plan obrony może zawrzeć w sobie współdziałanie powstania ludowego dwojaką drogą, a mianowicie: albo jako środek ostateczny po przegranej bitwie, albo jako naturalną pomoc, zanim bitwa decydująca zostanie wydana”¹¹.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem, s. 363.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem, s. 364.

¹¹ Ibidem, s. 365.

Obecnie Regulamin działań Wojsk Lądowych definiuje działania nieregularne jako „rodzaj działań bojowych prowadzonych specyficznymi sposobami w ugrupowaniu przeciwnika przez doraźnie tworzone, stosownie do potrzeb i sytuacji, zgrupowania taktyczne. Zgrupowania te przygotowane mogą być w czasie pokoju lub doraźnie tworzone w czasie wojny”¹².

Zgodnie z zapisami tego dokumentu, „działania nieregularne mogą być prowadzone zarówno w ramach działań obronnych, jak i powszechnego ruchu oporu, po utracie możliwości prowadzenia zorganizowanej obrony. W związku z powyższym mogą one mieć charakter zamierzony lub wymuszony. Decyzję o przejściu do działań w obszarze kontrolowanym przez przeciwnika podejmuje dowódca wyższego szczebla, na rzecz, którego działania te mają być prowadzone. W tym przypadku zakładane cele i wynikające z nich zadania muszą zostać odpowiednio wcześniej ujęte w planie działania. Działania wymuszone (nieplanowe) będą prowadzone najczęściej, po niepomyślnych działaniach obronnych. Mogą je prowadzić zgrupowania taktyczne, które przegrały walkę lub wcześniej realizowały zadania w ugrupowaniu przeciwnika i zostały czasowo pozbawione możliwości połączenia się z siłami głównymi”¹³. Ich celem jest rozpoznanie przeciwnika, osłabienie jego potencjału, zakłócanie jego systemów dowodzenia, wsparcia i zabezpieczenia oraz zmuszenie do wydzielenia większych sił i środków do ubezpieczeń, a tym samym zmniejszenia zasadniczego potencjału bojowego przewidywanego do wykonania głównego zadania¹⁴.

Według definicji z „Vademecum bezpieczeństwa”, działania nieregularne to jedna z dwóch zasadniczych, obok działań regularnych, form walki zbrojnej polegająca na unikaniu frontalnych, czołowych starć z przeważającymi siłami nieprzyjaciela, zaskakującym atakowaniu słabych miejsc jego ugrupowania bojowego (skrzydła, elementy logistyczne, odosobnione i słabe pododdziały, elementy systemu dowodzenia itp.) pododdziałami, które potrafią umiejętnie wykorzystywać walory obronne terenu i działają na znacznym obszarze. Działania nieregularne mogą mieć skalę taktyczną, operacyjną i strategiczną. Ich istota sprowadza się do:

- unikania (uchylania się) czołowego, frontalnego starcia z silnym przeciwnikiem, które groziłoby klęską bądź stratami niewspółmiernymi do korzyści;

¹² *Regulamin działań Wojsk Lądowych*, Warszawa 2008, s. 241.

¹³ *Ibidem*, s. 241.

¹⁴ *Ibidem*, s. 241.

- atakowania z zaskoczenia i przy wykorzystaniu warunków terenowych, słabych miejsc (elementów) przeciwnika na całym własnym brońnym obszarze lub terytorium przeciwnika;

- rozpraszania sił zaraz po wykonaniu akcji, aby uczynić z nich obiekty nieopłacalne do niszczenia kosztownymi systemami (środkami) walki;

- posiadania inicjatywy w walce co do skali (rozmachu), liczby, miejsca, okoliczności, czasu trwania i rodzaju powodowanych strat w poszczególnych akcjach zbrojnych;

- intensywnego wykorzystania czasu do prowadzenia walki (akcji) bezpośredniej (zadawania strat), który wynika z „technologicznej bezwładności” uruchomienia systemów walki wojsk operacyjnych i sił bezpieczeństwa.

Do militarnych działań nieregularnych zaliczyć można np. sabotaż, dywersję, partyzantkę, terroryzm¹⁵.

Jedną z form działań nieregularnych są działania partyzanckie. Czesław Kurowski i Bernard Woźniecki definiują je jako „specyficzną formę walki zbrojnej, wyrażającą się w zaskakujących, krótkotrwałych i gwałtownych starciach zbrojnych, zasadzkach, napadach i najściach, aktach dywersji i sabotażu w połączeniu z akcjami psychologicznymi (w tym propagandowymi), w wywiadzie i kontrwywiadzie. Prowadzi się je z reguły na terytorium własnego kraju, zajęтым przez nieprzyjaciela (przy czym nieprzyjacielem mogą być zarówno wojska okupanta, jak i rodzimego reakcyjnego reżimu), siłami rekrutującymi się spośród miejscowej ludności – zwłaszcza w wojnach narodowowyzwoleńczych – lub też siłami oddziałów i pododdziałów wojsk regularnych, które wskutek rozbicia i okupacji kraju przez nieprzyjaciela są do tego zmuszone, ze względu na odcięcie od własnych głównych sił regularnych”¹⁶.

Zgodnie z definicją opracowaną przez ekspertów z Akademii Obrony Narodowej, działania partyzanckie to „forma nieregularnych działań bojowych prowadzonych przez siły rekrutujące się z miejscowej ludności lub rozbitych jednostek wojskowych przeciwko okupantowi bądź rodzimej władzy”¹⁷. Siły partyzanckie to natomiast „rodzaj nieregularnych sił zbrojnych, które stanowią ugrupowania złożone z ochotników werbowanych zazwyczaj

¹⁵ P. Wywiał, *Działania nieregularne*, [w:] O. Wasiuta, R. Klepka, R. Kopeć (red.), *Vademecum bezpieczeństwa*, Kraków 2018, s. 272-273.

¹⁶ Cz. Kurowski, B. Woźniecki, *Działania partyzanckie*, Warszawa 1974, s. 14.

¹⁷ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, s. 30.

z miejscowej ludności, niejednokrotnie uzupełniane żołnierzami regularnych sił zbrojnych, organizowane do walki zbrojnej przeciwko okupantowi lub rodzimej władzy przy poparciu ludności”¹⁸.

Z kolei Edmund Osmańczyk określa partyzantkę jako „wojnę nieregularną prowadzoną przez oddziały ochotnicze na obszarze okupowanym przez wojska najeźdźcy lub na terenie własnego państwa przeciw rządzącemu reżimowi, celem odzyskania niepodległości lub zmiany ustroju”¹⁹.

Zdaniem Amerykanów, wojna partyzancka (*guerilla warfare*) to „militarne i paramilitarne operacje prowadzone na utrzymywanym przez nieprzyjaciela lub wrogiem terytorium przez siły nieregularne, przeważnie krajowe (tubylcze)”²⁰. Na pojęcie wojny partyzanckiej jako formy działań nieregularnych zwrócono także uwagę w „Ogólnych zasadach walki”, regulaminie armii austriackiej opublikowanym w roku 1923.

Pojęcie wojny partyzanckiej zdefiniowano tutaj jako „ów sposób prowadzenia wojny, który polega na zadawaniu nieprzyjacielowi ciągłych strat, przy użyciu małych, samodzielnych oddziałów lub patrolów, unikając przytem walk rozstrzygających”. Zakwalifikowano ją jako element wojny obronnej: „Ma ona zastosowanie, gdy mężny lecz mały i wojskowo niedostatecznie zorganizowany naród musi bronić się przed przytłaczającą go przemocą”²¹.

W regulaminie zwrócono uwagę na potrzebę wykazania inicjatywy i przedsiębiorczości przez dowódców i żołnierzy stosujących taktykę partyzancką. Działania partyzanckie mogą być prowadzone samodzielnie lub też jako element większych operacji. Autorzy regulaminu zwrócili uwagę, że „najsilniejszą podnieć czerpie ona z miłości ojczyzny i uświadamienia narodowego ludności”²². Jako cel wojny partyzanckiej uznano utrzymywanie przeciwnika w ciągłym napięciu, zadawanie mu strat, a przez zagrożenie warunków jego istnienia, zmuszenie go do użycia nieproporcjonalnie dużych sił, oraz zachwianie jego ducha²³. W ujęciu Regulaminu podstawami powodzenia w wojnie partyzanckiej są: „junactwo dowódców i żołnierzy, zręczne zastosowanie wszystkich podstępów wojennych, znajomość terenu,

¹⁸ Ibidem, s. 125.

¹⁹ E. Osmańczyk, *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974, s. 668.

²⁰ *Special Forces Operations. FM 3-05.20 (FM 31-20)*, Waszyngton 2001, s. glossary-12; za: R. Jakubczak, K. Gąsiorek, J. Marczak, op.cit., s. 61.

²¹ S.G. Rowecki, G. Romiszewski (red.), *Ogólne zasady walki (Regulamin austriacki z 11 maja 1923 r.)*, Biblioteka Regulaminów i Instrukcyj Wojsk Obcych, t. IX, Wojskowy Instytut Naukowo-Wydawniczy, Warszawa 1925, s. 19.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

obyć z wszystkimi miejscowymi stosunkami i chętna do poświęceń ludność”²⁴.

Dowodzenie na poziomie taktycznym spoczywa najczęściej wyłącznie w rękach dowódców pododdziałów, plutonów i drużyn. Dowództwo wyższego szczebla musi ograniczyć się do wyznaczania oddziałom, względnie pododdziałom ich obszarów działania, zapewnienia im wyposażenia i wsparcia logistycznego oraz łączności. Musi ono jednak utrzymywać w pogotowiu odwody, ewentualnie zapewnić sobie możliwość szybkiej ich koncentracji, celem wykorzystania okoliczności sprzyjających do wprowadzenia do działania znaczniejszych sił.

W wojnie partyzanckiej samodzielne jednostki bojowe muszą być tak małe, aby mogły działać z zaskoczenia, szybko znikać oraz zupełnie zatajać się przez dłuższy okres czasu w terenie lub zabudowaniach. W związku z tym nie powinny być one silniejsze od kompanii. Ich struktura pod względem rodzajów broni jest podobna do składu formacji zwiadowczych. Silniejszym oddziałom należałoby przydzielać również pojedyncze działa.

Postoje formacji prowadzących walkę partyzancką powinny odbywać się w ukryciu. Należy unikać skupiania znaczniejszych sił na jednym obszarze. W miejscowościach, zamieszkałych przez lojalną ludność może być celowym zakwaterowanie żołnierzy pojedynczo. Zbiórka oddziału powinna nastąpić na wyznaczonym wcześniej miejscu na ustalający wcześniej sygnał.

W czasie postojów należy wystawić szperaczy i wywiadowców, którzy stanowić będą ubezpieczenie przed niespodziewanym atakiem. Za najlepszy jednak sposób ubezpieczenia uznano częste zmiany miejsca postoju²⁵.

Każdy oddział przeprowadza samodzielnie rozpoznanie na wyznaczonym jej obszarze działania, przede wszystkim za pomocą służby wywiadowczej. W toku ogólnego rozpoznania bada się równocześnie możliwość wykonywania niespodziewanych napadów, zasadzek i burzeń.

Oddział prowadzący działania partyzanckie musi być w stanie wyżyć się samodzielnie przez dłuższy czas. Musi umieć żyć „z kraju” i zadowalać się w zakresie potrzeb materialnych najskromniejszymi wymaganiami, w ramach improwizowanego sposobu zaopatrywania. Należy także zakładać w różnych miejscach małe i ukryte składy żywnościowe, amunicyjne oraz materiału sanitarnego.

²⁴ Ibidem, s. 20.

²⁵ Ibidem.

Przy komunikacji pisemnej lub telefonicznej należy zachowywać jak największą ostrożność. Gdy zachodzi możliwość podsłuchania rozmów lub schwywania łączników wówczas powinno się przekazywać rozkazy czy meldunki wyłącznie ustnie (osobiście lub przez posłańców)²⁶.

Działania wymierzone przeciw nieprzyjacielskim oddziałom powinny być tak przeprowadzane, by własne siły mogły podejść do nich pod osłoną nocy lub terenu z kilku stron i przy sprzyjającym stosunku sił zaatakować go ogniem, a szczególnie ogniem karabinów maszynowych lub też uderzyć wręcz. Celem jest przede wszystkim zadać przeciwnikowi straty. Mając więc do czynienia z przeważającymi siłami przeciwnika, nie należy szukać niepewnego rozstrzygnięcia, lecz przerwać walkę z chwilą, kiedy tylko okaże się, że może on stawić zorganizowany opór. Metodyczne natarcie na oddziały nieprzyjacielskie może być stosowane w wojnie partyzanckiej tylko wówczas, gdy teren i stosunek sił wykluczają niepowodzenie²⁷.

Jeśli mamy możliwość planowego przygotowania przedsięwzięcia należy dokładnie zaznaczyć każdego żołnierza i każdą grupę z przypadającymi im zadaniami, aby w rozstrzygającej chwili nie trzeba było tracić czasu i wydawać szczegółowych rozkazów. O ile jednak nie można jakiegoś działania z góry przygotować, wówczas każdy żołnierz musi znać zamiary dowódcy i działać śmiało według własnego uznania.

Celem działań partyzanckich są nie tylko nieprzyjacielskie oddziały i konkretne osoby, ale również urządzenia komunikacyjne, środki łączności, składki materiałowe i wszystko co umożliwia przeciwnikowi prowadzenie wojny (wysadzanie torów kolejowych, przedstawianie zwrotnic, ukazywanie fałszywych sygnałów jazdy, uszkodzanie lub burzenie mostów i innych budowli, portów lotniczych i składów benzyny, urządzenie pułapek na samochody za pomocą cienkich drutów rozciągniętych mniej więcej na wysokości człowieka lub zamaskowanych dołów, wykopanych na drogach, uszkodzanie urządzeń wodociągowych, linii telefonicznych, urządzeń służących do oświetlania, podpalanie składów, trucie bydła itp.). Zdaniem autorów regulaminu, w pewnych wypadkach można połączyć tego rodzaju przedsięwzięcia z działaniami bojowymi: przerwanie linii telefonicznych i zasadzka na patrol telefoniczny, podpalenie składu i zasadzka z użyciem ognia karabinów maszynowych na żołnierzy spieszących do pożaru, celem gaszenia²⁸.

²⁶ Ibidem, s. 21.

²⁷ Ibidem, s. 20-21.

²⁸ Ibidem, s. 22.

Według regulaminu, dla wzbudzenia w nieprzyjacielu uczucia zupełnej niepewności należy stale atakować sztaby, ośrodki władzy oraz pojedyncze osoby (dowódców, posterunki, posłańców, patrole), następnie słabsze grupy, samochody i tabory²⁹.

W związku z charakterem działań partyzanckich, najczęściej nie jest możliwe wykonanie stopniowego, planowego oderwania się od nieprzyjaciela, co zresztą ze względu na konieczność ukrycia kierunku marszu odwrotnego nie jest postępowaniem wskazanym. Dlatego też żołnierze muszą być tak wyszkoleni, by na umówiony znak (przy pomocy ognia czy gwizdka) znikali grupami lub pojedynczo, w sprzyjających stosownie do okoliczności kierunkach i używając dróg okrężnych, a następnie gromadzili się znów na wyznaczonych wcześniej miejscach zbiórki. Dowódca musi stale pamiętać, by przed rozpoczęciem każdego przedsięwzięcia wyznaczać ukryte miejsca zbiórki, znane wszystkim żołnierzom.

Austriaccy wojskowi stwierdzali również: „W stosunku do czasu i miejsca muszą posiadać działania bojowe pozory bezplanowości. Raz będzie alarmować się przeciwnika co noc, to znowu przez dłuższą beczynność uśpi się jego czujność, by następnie wystąpić tem bezwzględniej”³⁰.

Podkreślano także, iż należy starannie unikać czynienia poważniejszych szkód własnej ludności. Zniszczenia stałych kwater, infrastruktury kolejowej, dróg, zakładów przemysłowych itp. na terenie własnego kraju mogą być dokonywane wyłącznie na rozkaz wyższego dowództwa³¹.

Rozważano też problem jeńców w działaniach partyzanckich. Jeńcy są zawadą w wojnie partyzanckiej, należy ich więc jak najszybciej odstawić na tyły. W żadnym razie nie wolno partjom prowadzić ich ze sobą w większej ilości. Natomiast wskazane jest zachować przy sobie schwytanych dowódców, by mieć ich pod ręką jako zakładników na wypadek postępowania nieprzyjaciela wbrew prawu międzynarodowemu³².

Analizując problematykę walki w górach stwierdzono, iż „góry zapewniają szczególnie sprzyjające warunki dla wojny partyzanckiej, niezależnie od tego czy prowadzi się ją wyłącznie jako taką, czy też dla wsparcia większych działań”³³.

²⁹ Ibidem, s. 22-23.

³⁰ Ibidem, s. 23.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem, s. 23-24.

³³ Ibidem, s. 59.

Wojny XXI stulecia, w tym konflikty o charakterze hybrydowym, pokazują, że militarne działania nieregularne przeżywają swój renesans. Odgrywają one coraz większą rolę, wypierając działania regularne znane choćby z obu wojen światowych. Przestały być przy tym jedynie „bronią słabych” (jak terroryzm), a sięgają po nie również mocarstwa. Przykładem mogą być rosyjskie działania dywersyjne we wschodniej Ukrainie.

Bibliografia

- Clausewitz C. von, *O wojnie*, [Kraków 2006 lub 2007].
- Jakubczak R., Gąsiorek K., Królikowski H.M., Marczak J., *Działania nieregularne. Element strategii bezpieczeństwa narodowego Polski*, Warszawa 2011.
- Kurowski Cz., Woźniecki B., *Działania partyzanckie*, Warszawa 1974.
- Rowecki S.G., Romiszewski G. (red.), *Ogólne zasady walki (Regulamin austriacki z 11 maja 1923 r.)*, Biblioteka Regulaminów i Instrukcyj Wojsk Obcych, t. IX, Wojskowy Instytut Naukowo-Wydawniczy, Warszawa 1925.
- Osmańczyk E., *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*, Warszawa 1974.
- Regulamin działań Wojsk Lądowych*, Warszawa 2008.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008.
- Wywiół P., *Działania nieregularne*, [w:] O. Wasiuta, R. Klepka, R. Kopeć (red.), *Vademecum bezpieczeństwa*, Kraków 2018.

Митрополит Андрей Шептицький про моральні засади міжнаціональних відносин

Андрей Шептицький – духовний лідер, моральний авторитет західноукраїнського суспільства першої половини ХХ ст. Народився 29 липня 1865 р. в с. Прилбичі, Яворівського повіту, в родині графа Івана та Софії, дочки польського письменника Олександра Фредра. Шептицький здобув високу освіту, був тричі доктором у ділянках права, філософії та теології. А. Шептицький був членом Галицького Сейму та Палати Панів у Віденському парламенті. Визначальний вплив на формування поглядів та життєвої постави А. Шептицького мала особиста зустріч з папою Левом ХІІІ, який у 1901 р. номінував його Львівським архієпископом, Митрополитом Галицьким і єпископом Кам'янець-Подільським. Після інтронізації (17 січня 1901 р.) А. Шептицький очолив Українську Греко-Католицьку Церкву – найвпливовішу тогочасну духовну і суспільну інституцію у Галичині.

Перша половина ХХ ст. увійшла в історію як період двох Світових воєн, зародження тоталітарних ідеологій та держав з притаманними їм антигуманними методами реалізації як внутрішньої, так і зовнішньої політики, які призвели до мільйонних людських жертв та повного ігнорування моральних принципів людського співжиття як на рівні окремих держав, так і світового співтовариства. Моральні принципи міжособистісних та міжнаціональних відносин витікають з Нагірної проповіді Ісуса Христа та Божих Заповідей “Люби ближнього як себе самого”, “Не убий!”. Загалом, все християнське віровчення є проповіддю гуманізму та любові, які визнаються Церквою як фундаментальні засади людських та міжнародних взаємовідносин. Порушення цих принципів вимагає негайної їх оцінки Церквою. Саме тому, праці Митрополита Андрея Шептицького у даному контексті становлять значний інтерес для дослідника.

* dr Oksana Volynets, Uniwersytet Narodowy „Politechnika Lwowska” (Ukraina) / Оксана Волинець, кандидат філософських наук, доцент, НУ “Львівська політехніка”, e-mail: rzhyskyu@ukr.net

Початок I Світової війни поклало вбивство наслідника престолу Франца Фердинанда та його дружини Софії. Зауважуючи з приводу цього вбивства у своїй відозві до духовенства та вірних від 29 червня 1914 р., що престолонаслідник не лише був високодуховною глибоко віруючою і релігійною людиною, а й дбав про щастя і добробут народів, які проживали на території Австро-Угорської імперії, А. Шептицький стверджує, що його втрата "(...) велика і тяжка для цілої Держави, для нашого краю і для нас Русинів католиків"¹. Підтримуючи династію Габсбургів, в період правління якої було надано преференції УГКЦ, а Галичина здобула статус самоуправління на своїй території, А. Шептицький зауважує, що саме у цій державі "ми знайшли свободу віри і народности і розвій нашої національної культури"². Митрополит висловлює сподівання на вдячність українського населення і його підтримку австрійській державі у війні, навіть ціною власного життя. Водночас, у своєму пастирському листі до вірних, А. Шептицький закликає пам'ятати про збереження християнської моралі, уникнення від гріха і можливості стати перед Божим Судом з чистим серцем. З позиції моральних основ християнського віровчення, загарбницька війна – це завжди зло, яке супроводжується вбивством, фізичним та психологічним насильством, агресією, розрухою. Однак, навіть у визвольній війні народу проти загарбника можуть спостерігатися дії, які суперечать моральному вченню Христа – вбивство мирного населення, мародерство, нелюдське ставлення до полонених тощо. Позиція Митрополита є однозначною, Всі ці дії є порушенням норм християнської моралі, гріхом проти Заповідей Христа і в кінцевому результаті призводять до втрати людиною надії на спасіння.

Підтримка Австро-Угорської держави у війні супроводжувалася негативним ставленням до Росії, влада якої протягом віків виступала в ролі опозиції до Унії, а, відтак прагнула знищити Українську Греко-Католицьку Церкву, яка постала як логічне завершення Унійної праці. Категорично висловлюючись проти імперської релігійної політики Росії, А. Шептицький ніколи не демонстрував негативізму у ставленні до російського народу та Православної Церкви, яка була духовним провідником росіян. Таким чином, ставлення А. Шептицького до Росії

¹ Митрополит Андрей Шептицький: *Життя і діяльність. Документи і матеріали 1899–1944: Церква і суспільне питання*, Т. II, Кн. 1, "Місіонер" 1999, с. 437.

² Ibidem, с. 441.

і росіян носило характер діалектичної двоєдності – ‘відштовхування’ від імперської влади, з одного боку і ‘притягування’ до російського народу з іншого. Покладаючи надії на поразку Росії у війні, Митрополит у меморандумі до австро-угорського уряду пропонує план дій, що полягав у наступному – повністю звільнитися від впливу Росії на майбутню, державну, військову та правову систему України; звільнити від впливу Московської церкви українську Церкву на території Наддніпрянщини³. Апогеєм протистояння А. Шептицького з імперською владою став його арешт і ув’язнення терміном більш як на два роки. В ході арешту було проведено обшук в митрополичих палатах і конфісковано архів Митрополита. Враховуючи авторитет А. Шептицького, його статус царська Росія змушена була створити більш менш сприятливі умови ув’язнення, наскільки такі взагалі можливі. Про умови перебування Митрополита на засланні довідуємося з його листа до священника Тита Войнаровського, датованого 29 травня 1916 року. А. Шептицький зазначає, що житло у нього тепле, сухе, грошей вистарчає, є можливість брати книги з бібліотеки, або купувати їх за власні кошти з Харкова. Однак, найбільшим насильством є заборона правити Службу Божу та, з метою компрометувати його, зведення наклепів і неправдива інформація, яка друкується в пресі⁴. А. Шептицький був не лише безумовним авторитетом у середовищі галицьких українців, а й у Європі передава громадськість визнавала його як релігійного лідера, який очолював УГКЦ. Передусім, на захист Митрополита висловився Ватикан. Папа Бенедикт XV неодноразово звертався до уряду самодержавної Росії з клопотанням звільнити А. Шептицького із заслання. У відповідь на звернення папи з боку царського уряду була лише ‘мовчазна відмова’. Цей факт стає відомим з листування Митрополита з Бенедиктом XV. У своєму листі до папи А. Шептицький висловлює безмежну подяку за клопотання, просить папу не турбуватися про його долю ‘хіба що йтиметься про можливість виконувати мої єпископські обов’язки у Львові. Якщо ж мені доведеться zostаватися поза своєю єпархією, то краще б я zostався у тюрмі’⁵.

³ Митрополит Андрей Шептицький і греко-католики в Росії, Кн. I: Документи і матеріали 1899–1917, Видавництво Українського Католицького Університету, Львів 2004, с. 7-8.

⁴ Митрополит Андрей Шептицький: Життя і діяльність..., *op. cit.*, с. 643-644.

⁵ Митрополит Андрей Шептицький і греко-католики в Росії, *op. cit.*, с. 704.

Насильство над особою може носити фізичний характер і бути спрямованим на нанесення тілесної шкоди, однак, для християнина, а тим більше Глави Церкви, моральне насильство над духом людини є більш витонченим впливом, мета якого зламати людину, поневолити її духовно, знищити морально-етичну основу її буття. Проте, навіть такий ‘вишуканий’ спосіб насильства не здатен зламати духовно і морально багату людину, якою був А. Шептицький. Після повернення із заслання Митрополит повертається до клопіткої і так потрібної праці по відновленню Церкви і збереженню народу в умовах нового світового порядку, який виникає після завершення I Світової війни. Митрополит чітко формулює завдання Церкви і народу у повоєнний період: “З натиском стверджую, що працю Церкві уважаємо за найважливіший, найсуцніший обов’язок священика (...) а без найменшого сумніву Бог вислухає наших молитов (...) Хто ж не видить як потрібними великі геніальні провідники народа в життю політичнім? Які після Божого закона зуміють розв’язувати найбільші труднощі, що стають на дорозі в розвою народного державного життя, або генії, що провадять нарід в нові світлі епохи розвою, розцвіту, добробуту”⁶. Отже, Митрополит ставить перед Церквою, народом і українською елітою триєдине завдання – релігійний, суспільний та політичний розвиток України, мета якого збереження та розвій української нації в контексті нових суспільно-політичних умов.

Версальська система, яка склалась після I Світової війни докорінно змінила політичну мапу світу. Розпад Австро-Угорської імперії спричинив появу на її колишніх територіях нових суверенних держав, зокрема Речі Посполитої до складу якої, за рішенням Ради Амбасадорів, було включено Галичину. Таким чином, під тиском міжнародних чинників, галицькі землі опинились у складі Польщі. Умовою входу Галичини до Польщі була вимога до польського уряду всіма засобами сприяти національно-культурному розвитку галичан. Польща, незважаючи на всі дипломатичні заходи з боку ЗУНР, УНР, українських політичних та релігійних діячів, неодноразово порушувала свої зобов’язання щодо українського населення, яке чинило опір польській владі, яку вважало окупаційною. Українсько-польська війна принесла страшні жертви, голод, фізичні і моральні терпіння українському на-

⁶ Митрополит Андрей Шептицький: *Життя і діяльність...*, оп. cit., с. 450.

родові. Знищувались українські церкви, монастирі, парафії залишались без священиків, яких ув'язнювали, висилали на заслання, а п'яťох було жорстоко убито. Значних жертв під час військових дій зазнала і Польща. Сторони конфлікту звинувачували одна одну у насильстві, жорстокості та небажанні нормалізації ситуації. З боку польської держави лунали звинувачення навіть на адресу греко-католицького духовенства, яке звинувачувалося у толерантності, а навіть підбуренні до насильства. Зокрема, дивізійний генерал, польський комендант Львівського гарнізону Розвадовський у листі до А. Шептицького з докором звинуватив Митрополита у бездіяльності та вимагав “нагадати своєму духовенству обов’язок поборювати акти насильства (...) щоб Глава Греко-Католицької Церкви вжив офіційних християнських дій для того, щоб духовенство сприяло пом’якшенню дій, які ведуться українцями всупереч усім вимогам міжнародного права (...)поставати перепону штучній зненависті українців щодо поляків (...) Ваше духовенство інколи в цьому завинило”⁷. У відповідь на таке звинувачення, яке одночасно було опубліковане в пресі, А. Шептицький зауважує, що воно висунуте в незрозумілій формі, не містить конкретики, звернене не до цивільного населення, яким опікується духовенство, а до війська і уряду Антанти, а відтак, просить назвати конкретні приклади “хто саме з духовенства, коли і яким чином дозволив собі подібне підбурювання (...) цей докір радше треба було б спрямовувати проти польської преси у Львові; достатньо того як трактується все українське”⁸.

Виходячи з християнського віровчення А. Шептицький зауважує, що всі події відбуваються з Божої волі. Страшні жертви у війні мають на меті спонукати людину до роздумів над глибиною її віри, збереженням принципів християнської моралі, відповідності їй діянь і помислів. Відхід від вчення Христа є джерелом бід людини і цілого народу. У Спільному Пастирському посланні митрополита А. Шептицького та ін. єпископів до духовенства і вірних про жертви українського народу в українсько-польській війні (26 серпня 1919р.) наголошується що: “(...) терпимо і через тих, що більше дбали о свою наживу, чим о добро народу, що не уміли для загального добра, з любові до

⁷ К. Королевський, *Митрополит Андрей Шептицький (1865–1944)*, Львів 2014, с. 465-466.

⁸ Ibidem, с. 467.

ближніх, пожертвувати власну користь”⁹. Покладаючись на Божу Милість, А. Шептицький наголошує, що її може досягнути лише праведний, морально стійкий християнський народ. Для такого народу потрібно лише одне “щоб весь народ зрозумів konieczність повернути до Господа Бога, щоби всі поставили собі метою життя дбати перед усім о Боже Царство, о Божу праведність о справедливість і правду, щоб зрозуміли, що основою життя є Божі правди, які запевняють обичайність одиниць і народів (...). Іншою дорогою не дійде ніхто до благородних і тривалих успіхів”¹⁰. Виходячи з контексту Послання можна стверджувати, що Митрополит, будучи водночас українським патріотом і гуманістом, покладає вину на обидві сторони конфлікту, оскільки і в польському, і в українському народах спостерігались випадки порушення моральних норм співжиття як окремими людьми, так і групами, організаціями, інститутами.

Як відомо, в результаті підписання Конкордату між Апостольською столицею та Польською державою, під яким разом з іншими єпископами поставив свій підпис Митрополит А. Шептицький, було закріплено входження Галичини до складу Польщі, а українське населення і його греко-католицька церква зобов’язувались підпорядковуватись польському законодавству, що не відповідало національним, релігійним та політичним інтересам українців. Взаємовідносини між українським та польським народами у міжвоєнний період важко назвати дружніми, швидше вони носили характер протистояння, яке доволі часто загострювалося і набирало ознак збройного конфлікту. Саме в цей період зазнає трансформації позиція А. Шептицького у ставленні до державної влади – від толеранції щодо австро-угорської влади до критики та опозиції польській владі. При цьому, Митрополит ніколи не закликав українців до збройної боротьби проти польської чи будь якої іншої держави, а шукав дипломатичних способів співпраці з урядом, передовою польською громадськістю з метою знайти у них підтримку та сприяння розвитку українського народу і Церкви в Речі Посполитій.

Національна політика Польщі в 30-х роках XX ст. стосовно української меншини була не послідовною і швидше за все не була спрямована на повну асиміляцію українців. Її мета полягала у тому, що б

⁹ Митрополит Андрей Шептицький: *Життя і діяльність...*, op. cit., с. 453-454.

¹⁰ Ibidem, с. 454.

будь-якими методами і засобами, як дипломатичними, так і силовими “вибити з українців лояльність до держави та її владної еліти, переконати в могутності держави і безплідності надій на незалежне чи хоча б автономне існування для українців в майбутньому”¹¹. Період т. зв. “пацифікації” 1930р. став одним із найгостріших моментів українсько-польських відносин міжвоєнного періоду. В українській та польській історіографії помітні відмінні погляди щодо тлумачення “пацифікації”. В основі плюралізму думок лежить відмінний підхід до оцінки діяльності Організації Українських Націоналістів (ОУН), які саботували польську владу. Превалюючим в українській історіографії є тлумачення “пацифікації”, що відбувалася з 16 вересня до 30 листопада 1930 р., як організованої польською цивільною владою каральної операції, до якої були залучені поліція та військові підрозділи¹². Прагнення Митрополита врегулювати конфлікт шляхом дипломатичних перемовин з прем’єр-міністром Ю. Пілсудським та президентом І. Мосціцьким не увінчалось успіхом. Політичні лідери польської держави відмовились від зустрічі. Не бажаючи порозуміння і мирного врегулювання конфлікту, лідери Польщі прагнули продемонструвати силу державної влади і свою особисту, довівши каральні акції до кінця¹³. Репресії польського уряду були спрямовані проти всіх верств українського населення – інтелігенції, духовенства, містян, селян і принесли множинні жертви серед українського народу. Рух опору польській владі очолила ОУН. Безумовно, українські радикальні націоналісти, серед яких було достатньо виходців з середовища духовенства, покладали сподівання на духовну підтримку своєї боротьби греко-католицькою церквою і, зокрема, особисто Митрополитом Андреєм. Як духовний пастир свого народу, А. Шептицьким разом з ним переживав усі тяготи і терпіння, що несли українці. Підтримуючи національно-визвольні змагання народу, він однак не погоджувався з методами, що використовувались в ході боротьби. Ненависть і безоглядна боротьба як ідеологічна засада і правило поведінки екстремальних націоналістів не могли бути прийнятними для Митрополита. Він завжди виступав в опозиції до всіх проявів людиноненавистництва чи ненавис-

¹¹ Л. Гентош, *Митрополит Шептицький 1923–1939. Випробування ідеалів*, Львів 2019, с. 69.

¹² Ibidem, с. 70.

¹³ Ibidem, с. 71.

ті до окремого народу¹⁴. Визнаючи, що дії українських націоналістів доволі часто носять екстремістський характер, зазначав, що часто злочини та насильницькі дії українських націоналістів не були доведені польською владою. У Спільному Пастирському посланні митр. Андрея та інших Єпископів від 13 жовтня 1930 р. з приводу “пацифікації” зазначається, що: “Христова Церква, що стоїть на сторожі Божої Правди і Божого Закону (...) ясно осуджує, як моральне зло усі поступки, що цьому законові противляться. Вона учить цього людей (...) і не залишає жодної нагоди, щоби голосити правду та відводити людей від зла, а вести їх до добра”¹⁵. Трактуючи насильницькі дії як моральне зло, що не відповідає принципам християнства, а тому є чужим і шкідливим для українського народу, а тому у випадку того чи іншого беззаконня “(...) повинна рука справедливості досягнути винуватих”¹⁶. Особливий акцент у Посланні Митрополита ставиться на зверненні до молоді, для якої характерним є запальний характер, прагнення до рішучих, часом нерациональних дій. Звертаючись до молодого покоління Андрей Шептицький просить дослухатись до порад Церкви, зауважуючи, що: “У Вас могутнє почуття любови до Вітчизни, вона домагається діл, до діл взиває. Витривайте у службі цієї любові й не жалуйте жертв, але жертв таких, яких вимагає народна справа у теперішній хвилі – жертв, згідно з наукою Христа і добра Народу (...) народ наш потребує щоденної тихої, муравлиної, будучої та продуктивної праці на всіх ділянках життя (...). У тій праці витривайте, - до цієї праці приготуйтеся, беріть-ся до неї всі молоді”¹⁷. Текст Послання засвідчує, що Митрополит ставить завдання національно-культурного, суспільно-політичного, релігійного розвитку українського народу шляхом повсякденної і клопіткої праці, водночас, засуджуючи насильницькі дії як метод досягнення мети.

У ХХ ст. зароджуються нові недемократичні антигуманні ідеології фашизму, націонал-соціалізму та комунізму, практичне втілення яких в Італії, Іспанії, Німеччині та Радянському Союзі призвели до жахливих наслідків. Мільйони людей стали жертвами військових дій

¹⁴ М. Маринович, *Митрополит Андрей Шептицький і принцип „позитивної суми”*, Львів 2019, с. 111-113.

¹⁵ *Митрополит Андрей Шептицький: Життя і діяльність...*, оп. cit., с. 465.

¹⁶ Ibidem, с. 466.

¹⁷ Ibidem, с. 467.

в ході II Світової війни, терору та репресій як засобів ведення внутрішньої політики. Цілі народи зазнавали репресій та масового знищення. Штучно організований радянською владою Голодомор 1932–1933 років був спрямований на винищення українських селян, які трактувались владою як “розплідник українського буржуазного націоналізму”; мільйони євреїв загинули внаслідок Голокосту; в німецьких концетраційних таборах фізично знищувалися представники етнічної групи ромів. Першим, за часом появи на політичній арені світу, виникає тоталітарний комуністичний режим у Росії після більшовицького перевороту 1917 р. Комуністична ідеологія ставила одним зі своїх завдань гостру і безкомпромісну боротьбу з релігією, заміну релігійного світогляду атеїстичним. Оцінюючи войовничий атеїзм радянської влади, Митрополит у Посланні “Осторога перед загрозою комунізму” (2 серпня 1930 р.) зазначає, що: “Від початку християнства не було на світі ніякої секти, ані релігії, ані політичної партії, яка б у такій мірі була ворожою до Божого Об’явлення і до всякої релігії та особливо для релігії Ісуса Христа і Його св. Церкви”¹⁸. Боротьба з християнським світобаченням велась у жорсткій і непримиренній формі – знищувались, або перетворювались на склади та клуби церкви, монастирі, переслідувалось, та фізично знищувалось духовенство як католицьке, так і православне. Такі дії влади виходили за межі не лише християнської моралі, а й етики міжлюдського спілкування. Ці процеси мали місце на всіх територіях що входили до складу СРСР та на яких населення сповідувало християнство. Такий стан речей не міг оминати своєю увагою А. Шептицький. У Пастирському Посланні про переслідування християнської віри в Білорусії, Росії та Україні (25 лютого 1930 р.), Митрополит розкриває злочини радянської влади проти сумління, свободи вибору релігійного світобачення та переконань людини: “Святотатська боротьба на Радянщині проти Всевишнього Бога й усякої релігії, а передусім християнської віри, (...) доходить до так шаленого нехтування всяких Божих правд і людських приписів етики, приличности чи навіть людяності, що видається перебрала всяку міру. Горстка злочинців, що (...) військовою силою заняла цілу Велику Україну, поставила собі за задачу боротися проти Бога, проти людської совісті й усього того, що є якою-небудь благороднішою чи вищою ідеєю”¹⁹. За-

¹⁸ Ibidem, с. 487.

¹⁹ Ibidem, с. 462.

судження злочинів тоталітарної більшовицької системи проти українського народу, найжахливішим з яких був штучно організований Голодомор, знайшло відображення у Відозві Єпископату Галицької Церковної Провінції відомої під назвою “Україна в передсмертних судорогах”, датована 24 липня 1933р. Солідаризуючись із засудженням папою Пієм XI більшовицької системи як антигуманної, єпископат УГКЦ звинувачує радянську владу в насаджуванні тотального атеїзму, доведенні до крайньої зубожілості колись багатого народу, перетворення його на невольників, позбавленні людей необхідних засобів до життя та доведення цілого краю до повної руїни “(...) вид таких злочинів німіє людська природа, кров стинається в жилах”²⁰. Зневага людської гідності, людиноненависницькі акції більшовицької системи проти українського населення СРСР викликали обурення Митрополита як такі, що суперечать не лише принципам християнської моралі, а й суспільній етиці та гуманізму. У листі до секретаря закордонного бюро української радикально-демократичної партії В. Дяконенка (17 січня 1933 р.), Митрополит висловлює бажання допомогти українцям, що перебувають у складі СРСР у подоланні голоду та його наслідків і зазначає, що він має досвід у такій праці і зробить все що можливо, щоб рятувати голодуючих. З метою донести інформацію про голод на Великій Україні митрополит пропонує створити центральне бюро до якого надходила б інформація про ситуацію, залучити передову пресу та надавати моральну підтримку²¹. У своїх намаганнях допомогти голодуючим А. Шептицький заручився підтримкою багатьох країн. Зокрема, Голова французького бюро ОФІНОР повідомив, що матеріали про голод в Україні, через посередництво ОФІНОР публікуються у Швейцарії, Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, Ірландії²². Відозва в справі голоду на теренах СРСР з проханням молитви за народ і посильної допомоги була відіслана і до Ватикану²³. Незважаючи на намагання Церкви і особисто А. Шептицького надати посильну матеріальну допомогу чи хоча б продукти харчування наражались на відмову з боку СРСР. Таким чином допомога українцям могла бути лише моральною та здійснюватися у щоденних молитвах за український народ. У бага-

²⁰ Ibidem, с. 477.

²¹ Митрополит Андрей Шептицький: *Життя і діяльність...*, op. cit., с. 841-842.

²² Ibidem, с. 847.

²³ Ibidem, с.845-846.

тьох країнах світу Голодомор 1932–1933 рр. визнаний актом геноциду українського народу, проте Росія як спадкоємиця СРСР заперечує сам факт його існування.

Людиноненависницькою системою були і фашистські режими в Італії, Іспанії та Німеччині. В останній, антигуманізм досягнув апогею та ґрунтувався на ідеології нацизму, як німецького різновиду фашизму. Хоча ідеологи фашизму не ставили на меті боротьбу з релігією та церквою, все ж їхня ідеологія, а особливо їхні дії були несумісні з моральним вченням Христа про гідність людини, як істоти створеної на Образ і Подобу Бога. Характеризуючи наслідки перевороту 1937 р. в Іспанії, А. Шептицький вказує, що: “(...) висунувся на перед т. зв. людський фронт (...) уряд, що вийшов із людського фронту (...) себто ті елементи, що шукали всюди тільки перевороту, на якому жирували, здобуваючи для себе і виключно для себе матеріальні користи і моральну владу над людьми”²⁴. А. Шептицького в радянській історіографії часто звинувачували у толерантному ставленні до нацистської Німеччини. Варто визнати, що на початку II Світової війни Митрополит покладав надії на Німеччину як державу, яка сприятиме у реалізації одвічної мети українського народу – звільнення з під влади комуністичного СРСР і проголошення незалежності України. В період німецької окупації 1 липня 1941 р. у Львові було проголошено Українську Державу на чолі з Ярославом Стецьком. Саме цей факт щиро вітав А. Шептицький, який покладав великі надії на розвиток української нації у новоствореній державі та бачив її рівною серед всіх європейських держав²⁵. Однак, безчинства німецької армії на території України, трактування українців, як і всіх слов’ян, як людей “третього сорту”, масове вивезення українців на примусові роботи до Німеччини швидко та радикально змінили ставлення Митрополита до фашизму. Трансформацію його позиції засвідчує лист до папи Пія XII від 29 серпня 1942 р. Митрополит, оцінюючи засоби і методи діяльності німецьких військ на українських землях, зауважує, що: “(...) уряд встановив режим терору і корупції (...). Сьогодні вся країна погоджується, що німецький режим є можливо до більшої міри, ніж більшовицький режим, злим, майже диявольським”²⁶. Отже, в трикутнику фашизм – нацизм

²⁴ Ibidem, с. 502.

²⁵ Ibidem, с. 516–517.

²⁶ Митрополит Андрей Шептицький: *Життя і діяльність...*, op. cit., с. 982.

– комунізм для А. Шептицького всі сторони рівнозначні. Всім тоталітарним режимам притаманні як спільні, так і відмінні риси. Відмінності ледь помітні – побудова “земного раю” та тотальний атеїзм у комунізмі; надсильна держава на чолі з надлюдиною у фашизмі та нацизмі. Спільною ознакою є терор, репресії, насильство як засоби досягнення мети – панування над світом та кожною людиною, зокрема. мораль з абсолютної перетворюється на квазімораль, яку проповідує клас, чи нація, а “людина виходить із викривленої, сатанинської, квазіетичної норми, в якій позитивом стає негатив”²⁷. Людина втрачає сенс свого буття, перетворюється з Образу і Подоби Бога на німу істоту, доля і життя якої повністю залежні від всесильної системи.

Висновки

Митрополит Андрей Шептицький був визнаним не лише в середовищі українських греко-католиків, а й у багатьох країнах світу визначним релігійним, моральним та суспільно-політичним авторитетом. Його праці та діяльність наскрізь пронизані ідеєю гуманізму. Оцінюючи суспільно-політичний контекст першої половини ХХ ст., Митрополит виходив із співставлення всіх подій та явищ з морально-етичними засадами християнського віровчення. Він гостро засуджував усі прояви насильства над людиною та антигуманні методи тоталітарних систем, що зводились до репресій, терору і трактував їх як злочини проти людства. А. Шептицький трактував кожну людину як найвищу цінність, як істоту, що створена на Образ і Подобу Бога, а тому посягання на її життя є злочином, що порушує моральні принципи християнства, злочином проти Бога.

Всі конфлікти на суспільно-політичному ґрунті, що виникали між українцями та представниками інших національностей Митрополит прагнув врегульовувати шляхом дипломатичних перемовин, залучення до вирішення проблеми політичної еліти, інтелігенції, прогресивної громадськості конфліктуючих сторін. Наголос завжди ставився на дотриманні християнських морально-етичних принципів та норм міжнаціонального співжиття та гуманного ставлення до людини.

²⁷ М. Маринович, *Українська ідея і християнство або коли гарцюють кольорові коні апокаліпсису*, Київ 2003, с. 205.

Бібліографія

- Гентош Л., *Митрополит Шептицький 1923 – 1939. Випробовування ідеалів*, „ВНТЛ-Класика”, Львів 2019.
- Королевський К., *Митрополит Андрей Шептицький (1865–1944), „Свічадо”*, Львів 2014.
- Маринович М., *Митрополит Андрей Шептицький і принцип “позитивної суми”*, Видавництво Старого Лева, Львів 2019.
- Маринович М., *Українська ідея і християнство або коли гарцюють кольорові коні апокаліпсису*, „Дух і Літера”, Київ 2003.
- Митрополит Андрей Шептицький: Життя і діяльність. Документи і матеріали 1899 – 1944*, т. II: Церква і суспільне питання, кн. 1: Пастирське вчення та діяльність, “Місіонер”, Львів 1998.
- Митрополит Андрей Шептицький: Життя і діяльність. Документи і матеріали 1899 – 1944*, т. II: Церква і суспільне питання, кн. 2: Листування, “Місіонер”, Львів 1999.
- Митрополит Андрей Шептицький і греко-католики в Росії*, кн. 1: *Документи і матеріали 1899–1917*, Видавництво Українського Католицького Університету, Львів 2004.

Процеси деконсолідації ліберальної демократії країнах Балтії: кейси Естонії, Латвії та Литви

У ст. 2 Лісабонського договору демократія визначена базовою цінністю ЄС. Однак вже друге десятиліття в країнах ЄС наростає дефіцит демократії. Щораз чіткіше окреслюються дефекти демократії та збільшується їх спектр. Радикальні громадсько-політичні актори різного кшталту протистоять неоліберально-демократичним цінностям і підривають їх мовою ненависті, інтолерантними акціями тощо. Відтак постала низка питань: чи відповідають держави ЄС, зокрема „молоді” демократії Балтії, обрані предметом нашого вивчення, демократичному (ліберально-демократичному) стандарту? наскільки нині виражений у них дефіцит демократії та з якими саме її дефектами ці країни стикаються? наскільки загрозливим для виконання цілей і завдань ЄС є демократичний відступ „молодих” європейських демократій?

Очевидно, що країни Балтії наразі не здійснили неліберального повороту, як Угорщина або ж Польща, але останнім часом вони увиразнюють стагнацію і навіть деякий регрес у зміцненні ліберально-демократичних цінностей. Видається, що держави, прийняті до ЄС в ході великого розширення 2004 р., дещо відійшли від Копенгагенських критеріїв, які виконували для прийняття до ЄС. Перевіримо цю гіпотезу на прикладі кейсів Естонії, Латвії та Литви.

Дефекти ліберальної демократії Естонії

Упродовж усього періоду членства в ЄС Естонія отримувала доволі високі міжнародні оцінки щодо якості демократії. Загалом демократія в Естонії є міцною, права людини гарантуються, е-демократія забезпечує прозорість влади і под. Традиційно саме Естонію вважають лідером демократичних трансформацій з-поміж країн Балтії. Інтеграція в західні структури та прихильність до демократії, верховенства

* dr Oleksii Kokoriev, Odeska Narodowa Akademia Łączności im. A.S. Popowa (Ukraina) / Олексій Кокорев, канд. філос. наук, викладач Коледжу зв'язку та інформатизації, Одеська національна академія зв'язку ім. О.С. Попова, e-mail: politlaw@ukr.net

права були основними складовими успіху цієї держави після здобуття нею незалежності в 1991 р. Проте результати парламентських виборів навесні 2019 р. поставили під сумнів таку подальшу перспективу Естонії, адже в країні відбувся перехід до більш консервативного, націоналістичного порядку денного.

Понад 5% населення Естонії не мають громадянства цієї держави, а відтак не можуть реалізувати активне виборче право на загальнонаціональних виборах. Попри перехід до моделі е-держави, корупція (особливо – політична) залишається проблемою. Наявні випадки дискримінації національних, сексуальних та ін. меншин. Це не вичерпне коло проблем у площині оцінки якості естонської ліберальної демократії.

З огляду на наявні проблеми, в Індексі демократії за 2019 р., Естонію віднесено до групи держав з недосконалою демократією (*flawed democracy*). Така оцінка зумовлена тим, що хоч в Естонії наявні вільні та прозорі вибори, основні права та свободи дотримуються, однак фіксуються випадки тиску на журналістів та видання, прояви інтолерантності. Також недостатньо розвинена демократична політична культура населення, низьким залишається рівень його громадсько-політичної участі тощо. Починаючи від 2006 р., відколи *Economist Intelligence Unit* визначає Індекс демократії Естонії, ця країна не долала рубіж до повної демократії (*full democracy*).

Найбільші недоліки Естонії вбачаються саме в площині політичної участі та політичної культури населення. Естонці ще значною мірою за цінностями близькі до колишніх країн Східного блоку, і ще уповні не увібрали в себе цінності західноєвропейських або ж нордичних країн. Очевидно, що цінності виживання в естонців наразі домінують над цінностями самовираження. Водночас цінності, на яких базується ЄС, ґрунтуються на таких інтегральних стовпах, як відповідальна свобода (обмеження себе задля спільного співіснування та поступу) і відповідальна співпраця (схильність до співпраці, активність, готовність до компромісів, довіра, толерантність, участь у прийнятті рішень тощо). Цінності виживання, які ще міцно увиразнені в естонцях, вступають у суперечність з цінностями ЄС. Високий рівень недовіри усім, хто поза межами близького кола осіб, особливо т. зв. „Іншим”; висока недовіра державним установам тощо є характеристиками

спільнот, в яких домінують цінності виживання. Це є безумовною перешкодою стійкості ліберальної демократії.

Нині в політичному процесі Естонії простежується деконсолідація демократії. Хоч темпи технологічного, економічного зростання Естонії упродовж останніх років були доволі значними (принаймні до початку пандемії COVID-19), очевидно, що деструктивні процеси, спрямовані на підрив неоліберальної демократії, після парламентських виборів 2019 р. вийшли на поверхню. Йдеться про електоральний успіх партії EKRE. У 2015 р. ця новостворена партія, вперше беручи участь у виборах, одразу отримала 8,1% голосів (7 зі 101 місця в Рійгікогу). У 2019 р. її підтримали вже 17,8% виборців (19 місць); це найбільший приріст електоральних симпатій з-поміж естонських партій. Очевидно, в естонському суспільстві доволі сильним є запит на ті цінності та вектори розвитку, які просуває партія EKRE. Не виключаємо, що причиною цього є те, що в естонського електорату доволі сильний попит на антиелітарну позицію, однак така гіпотеза потребує проведення окремого дослідження для підтвердження/ спростування.

Партія EKRE просуває мету збереження естонської етнічності та традиційних цінностей. Основними темами партійного дискурсу є „антиросійська позиція, євроскептицизм, пропаганда сімейних цінностей і виступ проти біженців”¹. Партійна програма з позицій консерватизму спрямована на підтримку молодих естонських сімей, зменшення еміграції естонців, запобігання імміграції з-поза меж ЄС, дискримінацію ЛГБТІ-спільноти тощо. EKRE опозиційна до мультикультуралізму, сексуальних меншин, фемінізму, одностатевого партнерства тощо. Ця партія виступає за різке зменшення прав російської національної меншини, а також вважає, що єврейська меншина має надто багато привілеїв в Естонії. Критики курсу EKRE звинувачують цю політичну силу в ксенофобії, нативізмі, неорасизмі. Власне ми вважаємо, що зміцнення позицій цієї партії у законодавчій та виконавчій гілках влади долучило Естонію до загальнопланетарної тенденції піднесення правого радикалізму та демократичного відступу. Ідеологія EKRE увиразнює особливо тривожний нетолерантний популістський розворот

¹ A. Kasekamp, M.-L. Madisson, L. Wierenga, *Discursive Opportunities for the Estonian Populist Radical Right in a Digital Society*, „Problems of Post-Communism” 2019, no. 66 (1), p. 47.

Естонії зі загостренням євроскептицизму, відкиданням неоліберальних цінностей, наростанням мови ненависті тощо.

В структурі громадянського суспільства Естонії представлений достатньо радикальний неліберальний сегмент, який за змістом є квазігромадянським суспільством. Такий сегмент створює атмосферу, в якій різного кшталту неорасисти, націоналісти та етнопопулісти формулюють наративи, спрямовані на уразливі групи (етнічні та сексуальні меншини, біженці та ін.), підняття населення для захисту кордонів (від мігрантів), сприяють екстремістському релігійному консерватизму (спрямований проти абортів, прав ЛГБТІ-спільнот тощо), атакують мультикультурні цінності².

Зауважимо, що з якої б причини останніми роками мігранти не намагалися осісти в Естонії, значна частина естонців не розуміє цього та протестує з позиції „кожен повинен жити у своєму домі” (*iga roju oma vi*). При цьому згадане гасло озвучується щораз частіше. А після початку європейської міграційної кризи в Естонії відбулися протести проти прийняття біженців з Близького Сходу та Африки³. Політики (наприклад, ексміністр закордонних справ Естонії та член Європарламенту К. Оюланд) озвучили гасла на кшталт того, що білій расі загрожують темношкірі іммігранти. Це – очевидний вияв мови ненависті. Відтак бачимо: політика Естонії поступово стає інтолерантною до мігрантів, які зрештою у своїй більшості намагаються після набуття статусу біженця якнайшвидше переїхати до Фінляндії, ФРН чи Швеції. Видається, що після приходу партії EKRE до влади, країна стає все більш закритою для мігрантів. В оцінці питання розміщення біженців на території Естонії, EKRE застерігала від прийняття будь-якої кількості біженців, позаяк це зробить Естонію уразливою для подальшого тиску ЄС з метою розмістити ще більше таких осіб у майбутньому.

Попри безумовний прогрес Естонії за останні три пострадянські десятиліття, наразі цю країну не можна віднести до „істинно стійких демократій” (*genuine lasting democracy*⁴) найперше – з огляду на дія-

² L. Bustikova, P. Guasti, *The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe?*, „Politics and Governance” 2017, no. 5(4), p. 169.

³ Від 2015 року Естонія прийняла лише 206 біженців, близько сотні з яких згодом покинули країну. В опитуваннях громадської думки естонці саме міграцію називають найбільшою проблемою ЄС.

⁴ E. Hobsbawm, *The Age of Extremes. The short twentieth century, 1914-1991*, London 1994, pp. 442-443.

льність ультра націоналістичної партії ЕКРЕ. Припускаємо, що Естонія не стане на шлях неліберальної демократії, як Угорщина та Польща, однак стійкість демократичних цінностей сьогодні є підірвані і ці процеси можуть поглиблюватися, особливо, якщо при владі залишатимуться радикальні політичні сили.

Якщо електоральна підтримка партії ЕКРЕ, а відтак і владні важели, надалі зміцнюватимуться, то прогнозовано це сприятиме реалізації її очевидного наміру вести Естонію „третім шляхом”, вільному від впливу як Росії, так і ЄС. Просування націоналістично-консервативного дискурсу цієї політичної сили та її союзників розглядаємо загрозою поступальній перспективі не лише Естонії, а й загалом ЄС як ліберально-демократичного проєкту.

Сповільнення ліберально-демократичних перетворень у Латвії

Попри те, що Латвія є повноправним членом ЄС, ліберальна демократія в цій країні не є стійкою, а її цінності контрверсійні для багатьох громадян. За оцінками V-Dem Institute, Латвія належить до групи саме ліберальних, а не електоральних демократій, однак для країни характерне наростання дефектів демократії⁵. Британська аналітична компанія *Economist Intelligence Unit* не віднесла Латвію (як і інші країни Балтії) до країн зі стабільною демократією з огляду на недоліки у площині політичної культури, політичної участі. За результатами 2019 р. Латвія посіла 38-е місце у світі⁶, що відповідає оцінці „недосконалої демократії” (*flawed democracy*).

Після приєднання Литви до ЄС ліберально-демократичні трансформації сповільнилися й увиразнилися симптоми демократичної „втоми”. Вирішення Латвією фундаментальних задач (як-от, вступ до ЄС, „розлучення з Москвою”⁷) разом із наростанням загальноєвропейських проблем на тлі глобальної економічної кризи (від 2008 р.), загальноєвропейського росту євроскептицизму та популізму, початку

⁵ *Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020*. Gothenburg: V-Dem Institute, University of Gothenburg 2020.

⁶ *The EIU Democracy Index 2019*, <https://www.eiu.com/topic/democracy-index/>, [18.05.2020].

⁷ Б.И. Макаренко, *Двадцать семи лет спустя: есть ли посткоммунистические государства?*, „Полития” 2019, no. 1(92), p. 103.

міграційної кризи (у 2015 р.) і под., сповільнило ліберально-демократичний поступ. Очевидно, що в Латвії відбувається повільна та поступова ерозія демократії, стагнація ліберально-демократичних перетворень.

На останніх парламентських виборах у Латвії (2018 р.) значну електоральну підтримку отримали саме антисистемні популістські політичні сили, які вперше заявили про себе як суб'єкти пасивного виборчого права. Ці вибори реструктуризували політичний ландшафт Латвії. Фактично відбувся перехід до більш консервативного, націоналістичного порядку денного. Мова про таких політичних акторів, як партія „Кому належить держава?” (*Kam pieder valsts?*, KPV LV), партія „Нова консервативна партія” (*Jaunā konservatīvā partija*, ЖКР), альянс „Розвиток/За!” (*Attīstībai/Par!*).

Аргументом на користь тези про низьку якість латвійської демократії слугує низький рівень довіри латвійців до влади та інших значущих інститутів демократії. За результатами опитування Євробарометра⁸, проведеного наприкінці 2019 р.:

- в Латвії вкрай низька довіра до уряду та парламенту. Уряду довіряють лише 28% латвійців (для порівняння: у Литві – 32%, в Естонії – 43%). Ще нижчим є рівень довіри законодавчому органу: лише 19% опитаних у Латвії довіряють йому (для порівняння: у Литві – 13%, в Естонії – 40%);

- національній системі правосуддя в Латвії довіряють лише 37% латвійців;

- лише 6% латвійців довіряють політичним партіям. Якщо у Литві результати є дуже схожими з латвійськими, то в Естонії – незначні, але наявні відмінності в кращу сторону (13% опитаних довіряють);

- рейтинг довіри національним друкованим медіа Латвії становить 48%. У випадку з телебаченням, яке традиційно має найсильніший вплив на громадян, рівень довіри вищий – 63%. Інтернет-медіа мають низьку довіру латвійців – 34%. Лише 22% латвійців довіряють інформації, поширеній у соціальних мережах.

⁸ *Standard Eurobarometer 92*, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/yearFrom/1974/yearTo/2019/surveyKy/2255/>, [03.02.2020].

Останніми роками в Латвії виникли нові конфлікти в площині ідентичності. Від питань, пов'язаних із російськомовною меншиною та негромадянами, вони змістили акценти на питання про місце неоліберальних і національно-консервативних цінностей у латвійській спільноті. Прикладами слугують проблеми ратифікації Стамбульської конвенції⁹ та Глобального пакту про міграцію.

Офіційних обмежень щодо права на об'єднання та мирні зібрання в Латвії немає, однак влада часто вдавалася до перешкоджання проведенню окремих публічних заходів, особливо організованих сексуальними меншинами. Зауважимо, що увесь комплекс питань, пов'язаних з правами латвійської ЛГБТІ-спільноти, є чутливим і має проблеми в частині толерантності. Ще у 2005 р. парламент Латвії прийняв поправку до конституції (ст. 110), що визначає шлюб саме як союз чоловіка та жінки. Ця поправка має сильну політичну та суспільну підтримку, і напевно чи буде скасована найближчим часом.

Кейс Латвії доводить: якщо зміни в політичній системі здатні відбутися доволі швидко, то цінності видозмінюються дуже повільно. Тридцять років тому почалася модернізація латвійської політичної системи, однак за цей час не відбулася зміна цінностей, все ще міцно укорінені рудименти попередньої недемократичної політичної культури, які не відповідають ціннісній парадигмі ЄС. Поступу ліберально-демократичних перетворень у латвійському суспільстві перешкоджає низький рівень взаємної довіри, незрілий соціальний капітал, висока недовіра до влади тощо. Популярності популістів у Латвії, зміцненню антиелітарних настроїв у суспільстві сприяє топ-корупція та фактична безкарність високопосадовців. Для Латвії характерні роздрібненість і слабкість політичних партій, усіх інститутів громадянського суспільства, загальна недовіра населення державним інституціям. Відтак, на наше переконання, хоч у період підготовки до вступу до ЄС Латвія досягла значних успіхів у ліберально-демократичних трансформаціях, однак від 2004 р. не відбулося помітного поступу цієї країни в частині демократизації та навіть намітилася стагнація, а в окремих питаннях – очевидний регрес.

⁹ Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами.

Вплив популізму та мінливості партійного ландшафту на якість демократії Литви

Настрої євроскептицизму, популізму та радикалізму нині не є сильно увиразнені в Литві, однак на постінтеграційному етапі неоліберальна демократія у цій країні проходить випробування на стійкість. Наявна низка викликів для ефективного функціонування ліберально-демократичних інститутів, очевидними є невідповідності політико-правової культури населення ліберально-демократичній моделі, на яку зорієнтований ЄС.

Дані звітів *Freedom House* „Нації у транзиті” за кілька останніх років дозволяють зробити висновок про стагнацію Литви у просуванні ліберально-демократичних цінностей. Наразі Литва (як і Естонія та Латвія) залишається в групі консолідованих демократій, але її досягнення не мають висхідної динаміки: 2017 р. – 78 балів, 2018-2020 рр. – по 77 балів. Втім, безумовним позитивом у ситуації загальнопланетарної кризи демократії є те, що Литва, на протигагу багатьом „молодим демократіям” ЄС, наразі втримуються на позиціях консолідованих демократій.

Про наявність дефектів демократії свідчить, найперше, низький рівень довіри литовців владі, основним інститутам політики. За результатами опитування (березень 2020 р.), проведеного литовською інституцією з вивчення громадської думки *UAB Vilnorus*, лише 7,5% респондентів довіряють політичним партіям, 10,6% – Сейму, 24,9% – судам. Для порівняння: пожежно-рятувальній службі довіряють 89,8% опитаних¹⁰.

За результатами опитування громадської думки (дослідження компанії *UAB Baltijos tyrimai*, проведене 13-26.02.2020 р.¹¹) інституту демократії не довіряли майже половина населення Литви: 47% опитаних скептично оцінили, як працює демократія в їх державі. Наголосимо: йдеться не про недовіру демократії як формі політичної організації суспільства, а про невдоволеність тим, як вона працює на національному рівні в конкретній країні. Більше задоволених функціонуванням

¹⁰ *Tyrimo. Ar Jūs pasitikite, ar nepasitikite šiomis Lietuvos institucijomis?*, <http://www.vilnorus.lt/index.php?mact=News,cntnto1,detail,o&cntnto1articleid=2&cntnto1returnid=20/>, [02.05.2020].

¹¹ G. Jaruševičiūtė, *Reitingai: pasitikėjimas demokratija šalyje paaugo, tačiau vis dar išlieka žemas*, <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/reitingai-pasitikejimas-demokratija-salyje-paaugo-taciau-vis-dar-islieka-zemas.d?id=83771521/>, [14.03.2020].

демократичних інститутів у Литві є серед молоді до 30 років, жителів столиці, респондентів з вищою освітою, жіноцтва; менш задоволені є чоловіки, особи, старші 50 років, селяни, особи з щомісячним сімейним доходом нижче 700 євро, пенсіонери, безробітні, домогосподарки, представники російської та польської національних меншин.

На якість демократії впливає рівень впливу популістів і радикальних політичних сил на політику країни, їх представленість в органах влади. Наразі популістські та радикальні політичні сили не мають такого значного впливу в Литві як у багатьох „молодих демократіях” ЄС. Кейс Литви, як правило, не включають у політологічний дискурс про європейський популізм і екстремізм з огляду на їх незначну виразненість на тлі яскравих проявів в інших країнах ЄС. Однак не можна ігнорувати той факт, що близько третини голосів на парламентських виборах литовський електорат віддає за популістські партії¹². Попри відсутність глибокої традиції популізму в Литві, в останнє десятиліття популістська риторика розширилася.

Імпульс популізму в Литві був даний на початку XXI ст.¹³. Проявом цього стало обрання (2003 р.) завдяки, не в останню чергу, популістській риторикі на посаду глави держави Р. Паксаса (усунутий в порядку імпідменту 06.04.2004 р.) попри наявність гідного електорального конкурента – вираженого єврооптиміста, зрілого політика В. Адамкуса. Створена з ініціативи Р. Паксаса у 2002 р. партія „Порядок і справедливість” (*Tvarka ir teisingumas*) незмінно підтримується литовськими виборцями (2004, 2008, 2012 та 2016 рр.). Дискурс партії „Порядок і справедливість” не є націоналістичним¹⁴, а тому виправданим є віднесення цієї політичної сили до центристського популізму¹⁵. Попри те, що „Порядок і справедливість” вже чотири рази поспіль представлена в Сеймі, її популярність істотно знизилася після доведення причетності до політичної корупції (протекціонізму).

¹² G. Aleknonis, R. Matkevičienė, *Populism in Lithuania: defining the research tradition*, „Baltic Journal of Law & Politics” 2016, no. 9(1), p. 28.

¹³ D. Pabiržis, *Populistišės ideologijos partijos Baltijos šalyse 2011–2012 m.*, „Politikos mokslų almanachas” 2013, no. 14, p. 121.

¹⁴ A. Ramonaitė, V. Ratkevičiūtė, *The Lithuanian Case: National Populism Without Xenophobia*, [in:] *Exposing the Demagogues: Right-Wing and National Populist Parties in Europe*, Berlin 2013, p. 264.

¹⁵ А.С. Романюк, В.С. Литвин, Н.В. Панчак-Бялоблodka, *Політичні інститути країн центрально-східної Європи: порівняльний аналіз*, Львів 2014, с. 232.

Прихід у 2016 р. до влади опозиційного Литовського союзу селян і зелених (LVŽS; 56 зі 141 місця в Сеймі) став переходом Литви до нового, консервативного політичного порядку денного. Припускаємо, що перемога на виборах 2016 р. такої нової партії, як LVŽS, була пов'язана зі загальноєвропейською тенденцією наростання популізму, коли розчаровані виборці шукали „нових облич” у політиці. LVŽS акцентувала на технократичному уряді професіоналів і громадських діячів, які прийдуть з-поза партійного середовища.

Консервативна позиція LVŽS, найперше, проявляється в християнсько-зорієнтованому підході до шлюбу та сім'ї, збереженні національної ідентичності тощо. Водночас партія за чотири роки перебування при владі не ініціювала радикальних перетворень, як, до прикладу, польська керівна партія PiS, яка виступила за законодавче закріплення звуження сексуальних і репродуктивних прав (обмеження доступу до абортів, криміналізацію популяризації сексуальної освіти в освітніх установах та за їх межами), а також озвучила низку інших ініціатив, які суперечать ліберально-демократичному курсу ЄС). Також відзначимо, що партія LVŽS фактично оминула у своїх виборчій кампанії та подальшій парламентській діяльності питання прав ЛГБТІ-спільноти, з огляду на те, що в середовищі партії наявні розбіжності щодо прийнятності інституту цивільного партнерства, зокрема й для одностатевих пар (як це є в Естонії). LVŽS, з одного боку, ставить завданням просувати консервативні цінності щодо шлюбу та сім'ї, однак, з іншого – не стає радикальною платформою для обговорення цієї теми. Отже, попри консервативно-зорієнтований курс керівної партії LVŽS, Литві наразі вдавалося уникати різкого наростання дефектів ліберальної демократії.

Комплекс проблем, які визначально впливають на якість демократії в Литві, має перспективу загострення найближчим часом на тлі висхідних соціально-економічних проблем у результаті глобальної пандемії COVID-19. Не виключене поглиблення кризи неоліберально-демократичних цінностей і радикалізація литовської політики. Це може увиразнитися в результатах виборів до Сейму (заплановані на 11.10.2020р.). Очевидно, що в умовах пандемії ця електоральна кампанія проходитиме за жорстких обмежень прав як кандидатів на виборні посади, так і виборців, а результати цих виборів будуть узалежнені від масштабів соціально-економічної кризи та реакції литовського уряду

та парламентських партій щодо протидії інфікуванню населення та запобігання руйнівним для економіки та соціальної сфери наслідкам вимушених карантинних заходів.

Восени 2020 р. литовську демократію чекає випробування на зрілість: результати виборчої кампанії, проведеної на тлі глобальної пандемії та її руйнівного впливу на соціально-економічну сферу, покажуть, наскільки стійкими є цінності демократії, прав людини у литовців, наскільки відповідною є їх політико-правова культура ліберально-демократичному типу. На нашу думку, хоча вплив неліберальних політичних акторів у Литві досі був мінімальним, ерозія партійної системи в поєднанні з нездатністю LVŽS підтримувати високу довіру до технократичного уряду С. Скверняліса створює нішу для приходу до влади інших політичних сил, зокрема й радикальних, популістських. Вибори до парламенту в жовтні 2020 р. підтвердять або ж спростують цю нашу гіпотезу. Нині ж соціально-політичний клімат для приходу до влади неліберальних політичних сил є дуже сприятливий, адже в умовах пандемії COVID-19 відбувся значний економічний спад, сильно зросло безробіття, скоротилися доходи населення тощо. На результати чергових парламентських виборів та розклад політичних сил в країні сильно вплине оцінка громадянами ефективності дій уряду (найперше від 16.03.2020 р., коли були введені карантинні заходи в країні), його діалогу з громадою, підтримка бізнесу та нужденних прошарків, реагування на деструктивні зміни на ринку праці тощо. Саме нині населення дуже чутливо реагує на політику чинного уряду та керівних партій і це неминуче позначиться на результатах чергових парламентських виборів.

Висновки

Якщо порівнювати країни Балтії з іншими групами посттоталітарних країн Європи, наприклад, „Вишеградською четвіркою” (V4), то процеси деконсолідації демократії тут виражені значно менше. Це, найперше, проявляється у вираженості підходів країн Балтії у взаєминах з ЄС щодо найгостріших проблем, як-от міграційні квоти, права ЛГБТІ-спільноти та ін. Політичні еліти країн Балтії більш схильні до партнерства в межах ЄС, аніж до акцентування на національних інтересах, як у випадку з країнами V4 (найперше – Угорщиною та Польщею). Для держав Балтії пріоритетом залишається партнерство

в межах ЄС на протидію жорсткому відстоюванню національних інтересів. Це не означає, що країни цього субрегіону неналежно дбають за свої національні інтереси, однак вони використовують при цьому менш радикальні методи, а відтак – займають проміжну позицію між скандинавськими країнами та країнами V4.

Дефекти ліберальної демократії, наростання популізму та радикалізму в Естонії, Латвії та Литві посилюються під впливом низки чинників. Основними з них є: 1) наростання загальноєвропейських проблем на тлі глобальної економічної кризи (від 2008 р.); 2) загальноєвропейська міграційна криза (від 2015 р.); 3) початок чергового соціально-економічного спаду у результаті глобальної пандемії COVID-19 (2020 р.). Якщо в одних країнах ЄС ерозія демократії вже упродовж десятиліття має висхідну динаміку, то в країнах Балтії радше маємо справу зі збереженням консолідованої демократії за чітко вираженої стагнації ліберально-демократичних перетворень. У цьому процесі кожна з країн Балтії увиразнює національні особливості.

Естонія є лідером ліберально-демократичних трансформацій з-поміж країн Балтії. Посткомуністичні перетворення донедавна мали висхідну динаміку, однак вони, на нашу думку, сповільнилися після останніх парламентських виборів (03.03.2019р.): до Рійгікогу (а згодом і в уряд) пройшли праворадикальні сили, зокрема Консервативна народна партія Естонії (EKRE). Відтак в Естонії антисистемні політичні актори не лише наявні, а й віднедавна перебувають при владі. Зміцнення позицій EKRE долучило Естонію до загальнопланетарного процесу піднесення правого радикалізму та демократичного відступу.

Хоч в Естонії наявні вільні та прозорі вибори, гарантоване дотримання основних прав та свобод, якісно організовані державні е-сервіси, однак фіксується тиск на медіа, різноманітні прояви інтолерантності, наростання мови ненависті. Останніми роками зросла активність етнопопулістів та інших радикально налаштованих політичних акторів, які формулюють наративи щодо уразливих груп (етнічні та сексуальні меншини, біженці та ін.), сприяють релігійному консерватизму, атакують мультикультурні цінності тощо.

Проблеми якості демократії в Естонії напряму пов'язані з особливостями політичної культури естонців, яка ще уповні не є відповідною цінностям західноєвропейських або ж нордичних країн. Цінності виживання в естонців (як і в латвійців та литовців) наразі домінують

над цінностями самовираження, в чому вбачаємо проблему для розвитку ліберальної демократії та правової держави.

Відтак, попри безумовний прогрес Естонії за останні три пострадянські десятиліття, наразі ця країна ще не є стійкою ліберальною демократією. Ліберально-демократичні цінності сьогодні підриваються перебуванням при владі праворадикальної партії EKRE й ці процеси можуть поглибитися.

У Латвії ліберальна демократія ще менш стійка, ніж в Естонії, а її цінності – контрверсійні для багатьох громадян. У період виконання Латвією вимог ЄС щодо країн-кандидатів були проведені послідовні ліберально-демократичні реформи, а відтак – очікувалося, що європейський вектор розвитку й надалі стримає популізм, радикалізм тощо. Однак нині прогнози зміщуються в керунку ймовірного сходження Латвії від ліберальної до електоральної демократії. Причиною цього є не лише незавершеність інституційних перетворень, а й недостатні зусилля як влади, так і громадянського суспільства Латвії щодо переформатування цінностей населення відповідно до західного ліберально-демократичного стандарту.

Стійкість ліберальної демократії в Латвії погіршилася після останніх парламентських виборів (06.10.2018р.), позаяк підтримку отримали новоутворені антисистемні популістські політичні сили, партії консервативного спрямування (найперше – партія „Кому належить держава?” (KPV LV) та „Нова консервативна партія” (JKP)). Латвійців характеризує висока недовіра до традиційних партій та інститутів держави, що не в останню чергу пов'язано з масштабними корупційними викриттями останніх років та неефективними діями держави щодо реагування на корупційні кейси. На політику Латвії продовжує здійснюватися деструктивний олігархічний вплив, хоча останніми роками більшість олігархів були витіснені з великої політики. Небезпеку для якості демократії також становить спрямованість на Латвію іноземних (найперше, російських) токсичних пропагандистських кампаній.

Як і в випадку з Естонією, загрозу ліберально-демократичному поступу Латвії становлять не лише незавершені інституційні реформи, а й невідповідність політичної культури латвійців ліберально-демократичному типу політико-правових цінностей. Консервативні цінності залишаються панівними, що проявляється не лише у поведінці насе-

лення, а й в діях влади. Прикладами слугують відмова ратифікувати Стамбульську конвенцію та Глобальний пакт про міграцію, перешкодження сексуальним меншинам у проведенні своїх заходів. Все ще міцно укоріненими є рудименти попередньої недемократичної політичної культури, які вступають у суперечність із ціннісною парадигмою ЄС. Проблема для якості демократії в Латвії становить й крихкий прошарок середнього класу, одним зі завдань якого є забезпечення стійкості демократичних перетворень. Цінності виживання ще зберігають значущість для латвійців, однак серед молоді зростає значення цінностей самовираження як основи ліберально-демократичного поступу.

Настрої євроскептицизму, популізму та радикалізму не є чітко виражені та підтримувані в Литві. Однак на постінтеграційному етапі неоліберальна демократія у цій країні, як і загалом у Балтії, випробовується на стійкість. Парламентські вибори восени 2020 р. на тлі соціально-економічних деструктивних наслідків пандемії COVID-19 можуть засвідчити зміни у соціополітичних настроях литовців, особливо враховуючи схильність розчарованих литовців постійно шукати „нові обличчя” у політиці. Щоразу під вибори створюються нові політичні партії, зокрема від середини 2019 р. було створено кілька, переважно – консервативного спрямування. Наразі ж чітко увиразнена стагнація Литви у просуванні ліберально-демократичних цінностей, а рівень довіри населення до парламенту, уряду та політичних партій є критично низьким.

В останнє десятиліття в Литві розширилася популістська риторика. Зокрема, її увиразнює партія „Порядок і справедливість” (центристський популізм). Керівний в останні чотири роки Литовський союз селян і зелених (LVŽS) впроваджує консервативний політичний порядок денний, однак без радикальних ініціатив, завдяки чому досі Литві вдавалося уникати різкого наростання дефектів ліберальної демократії.

Інститут держави основну небезпеку демократичній державності Литви вбачає у діях Російській Федерації, недооцінюючи наявних національних радикальних акторів політики, які перебувають на позиціях „білого” націоналізму, антисемітизму, неонацизму (наприклад, етнофутуристичний молодіжний рух „Kryptis”, нелегалізована партія Литовський національний союз (LITAS) та ін.). В Литві періодично

фіксуються прояви антисемітизму, неорасизму, неонацизму, ксенофобії, антимігрантські настрої. Дискримінованими групами, найперше, є литовські роми, представники ЛГБТІ-спільноти, біженці та ін. Останніми роками наростає антисемітизм. Водночас крайні праві політичні сили досі не проходили до Сейму та наразі залишаються на маргінесі політичного життя Литви.

У литовців ще глибоко вкорінені забобони та з'явилися нові етнічні стереотипи, страх перед імміграцією, що сприяє поширенню ксенофобії, гомофобії, мігрантофобії, ромофобії та ін. Литовська спільнота незмінно дотримується консервативної позиції в питаннях шлюбу та сім'ї. Нинішні зусилля литовських державних інституцій зі запобігання поширенню неорасистській, гомо-/трансфобній та іншій мові ненависті не є ефективними. Вважаємо, що нині на інституційному та ціннісному рівнях Литва не уповні відповідає ліберально-демократичному стандарту ЄС. Виконавши необхідні вимоги для прийняття до ЄС, Литва після завершення євроінтеграційного процесу увійшла в фазу стагнації ліберально-демократичних перетворень і потребує більш активної позиції інституту держави щодо інституційних реформ і ресоціалізації громадян у напрямку зміцнення прихильності до тих політико-правових цінностей, на утвердження яких спрямований ЄС.

Бібліографія

- Aleknonis G., Matkevičienė R., *Populism in Lithuania: defining the research tradition*, „Baltic Journal of Law & Politics” 2016, no. 9(1), pp. 26-48.
- Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020*, Gothenburg: V-Dem Institute, University of Gothenburg 2020.
- Bustikova L., Guasti P., *The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe?*, „Politics and Governance” 2017, no. 5(4), pp. 166-176.
- Hobsbawm E., *The Age of Extremes. The short twentieth century, 1914-1991*, London 1994.
- Jaruševičiūtė G., *Reitingai: pasitikėjimas demokratija šalyje paaugo, tačiau vis dar išlieka žemas*, <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/reitingai-pasitikejimas-demokratija-salyje-paaugo-taciau-vis-dar-islieka-zemas.d?id/>.
- Kasekamp A., Madisson M.-L., Wierenga L., *Discursive Opportunities for the Estonian Populist Radical Right in a Digital Society*, „Problems of Post-Communism” 2019, no. 66(1), pp. 47-58.
- Pabiržis D., *Populistinės ideologijos partijos Baltijos šalyse 2011–2012 m.*, „Politikos mokslų almanachas” 2013, no. 14, pp. 115-137.

- Ramonaitė A., Ratkevičiūtė V., *The Lithuanian Case: National Populism Without Xenophobia*, [w:] *Exposing the Demagogues: Right-Wing and National Populist Parties in Europe*, Berlin 2013, pp. 263-291.
- Standard Eurobarometer 92, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/yearFrom/1974/yearTo/2019/surveyKy/2255/>.
- The EIU Democracy Index 2019, <https://www.eiu.com/topic/democracy-index/>.
- Tyrimo. Ar Jūs pasitikite, ar nepasitikite šiomis Lietuvos institucijomis?, <http://www.vilmorus.lt/index.php?mact=News,cntnto1,detail,o&cntnto1articleid=2&cntnto1returnid=20/>.
- Макаренко Б.И., *Двадцать семь лет спустя: есть ли посткоммунистические государства?*, „Полития” 2019, № 1(92), с. 97-113.
- Романюк А.С., Литвин В.С., Панчак-Бялоблоцка Н.В., *Політичні інститути країн Центрально-Східної Європи: порівняльний аналіз*, Львів 2014.

The Openness of Government: a Study of Open Government Data

Many public organizations create and collect a wide variety of data to carry out their tasks. The enormous amount of data collected by governments makes this data particularly important as a source of increased public transparency. The OGD can be used to help the public better understand what the government does and how it works, and to hold it accountable for wrongdoings or missed results. In addition to increasing government transparency and public awareness of governmental programs and activities, sharing data can also help the public to gain insight into how to improve the government work. Greater data transparency is the basis for public participation and cooperation in the development of innovative value-added services. Moreover, data openness is expected to ultimately improve decision-making processes by both governments and individuals¹.

There are two main civil society movements campaigning for greater disclosure of information, documents and datasets held by public authorities. The first one is the Right to Information movement, which promotes the public's right of access to information from a human rights perspective. The second one is the Open Government Data, which mainly uses social and economic arguments to encourage government data sharing. The latter argues that making such information public can benefit society by creating the conditions for more inclusive services and for greater participatory democracy². OGD is expected to strengthen transparency and democratic processes, stimulate economic growth and innovation, and lead to more

* PhD Tomasz Gajowniczek, Institute of Political Science, University of Warmia and Mazury in Olsztyn / dr Tomasz Gajowniczek, Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID: 0000-0003-1939-6407, e-mail: tomasz.gajowniczek@uwm.edu.pl

¹ B. Ubaldi, *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*, OECD Working Papers on Public Governance 2013, no. 22, <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en> [01.12.2020].

² Ibidem.

effective public services and programs³. However, a large part of the OGD's potential for society has yet to be implemented⁴. Leadership, clear presentation of the OGD and changing the culture of governance are cited as ways to overcome resistance to data publication⁵.

The USA as the leader of Open Government Data

The term 'open government data' (OGD) gained in importance relatively recently, becoming popular in 2008 after publishing by US supporters a set of rules for open government data. The two main elements of OGD are usually defined as follows:

- Government data: this is all data and information produced or ordered by public authorities.
- Open data: this is data which can be freely used, reused and disseminated by anyone, with (at most) one restriction that users assign data and also make their work available for sharing.

Open data policies and programs were at the heart of the Obama administration's effort to promote access, openness and transparency⁶.

³ M. Borzacchiello, M. Craglia, *The impact on innovation of open access to spatial environmental information: A research strategy*, "International Journal of Technology Management" 2012, no. 60(1-2), pp. 114–129; F. Gonzalez-Zapata, R. Heeks, *The multiple meanings of open government data. Understanding different stakeholders and their perspectives*, "Government Information Quarterly" 2015, no. 32(4), pp. 441–452; E. Ruijter, S. Grimmelikhuijsen, A. Meijer, *Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use*, "Government Information Quarterly" 2017, no. 34(1), pp. 45–52; J. Zhang, G. Puron-Cid, J. Gil-Garcia, *Creating public value through Open government: Perspectives, experiences and applications*, "Information Polity" 2015, no. 33(2-3), pp. 97–101.

⁴ J. Attard, F. Orlandi, S. Scerri, S. Auer, *A systematic review of open government data initiatives*, "Government Information Quarterly" 2015, no. 32(4), pp. 399–418; G. Smith, J. Sandberg, *Barriers to innovating with open government data: Exploring experiences across service phases and user types*, "Information Polity" 2018, no. 23(3), pp. 249–265.

⁵ N. Huijboom, T. van den Broek, *Open data: An international comparison of strategies*, "European Journal of ePractice" 2011, no. 12, pp. 1–13; M. Janssen, Y. Charalabidis, A. Zuiderwijk, *Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government*, "Information Systems Management" 2012, no. 29(4), pp. 258–268; T. Nam, *Challenges and concerns of open government: A case of Government 3.0 in Korea*, "Social Science Computer Review" 2015, no. 33(5), pp. 556–570.

⁶ J.C. Bertot, P.T. Jaeger, J.M. Grimes, *Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government*, "Transforming Government: People, Process and Policy" 2012, no. 6(1), pp. 78–91; J.C. Bertot, P.T. Jaeger, S. Munson, T. Glaisyer, *Engaging the public in open government: The policy and government application of social media technology for government transparency*, "IEEE Computer" 2010, no. 43(11), pp. 53–59; P.T. Jaeger, J.C., Bertot, K. Shilton, *Information policy and social media: Framing government-citizen Web 2.0 interactions*, [in:] C.G.

The idea of an open data program is based on the premise that certain types of data should exist in addition to those that are restricted by law (e.g. copyright, patents, censorship, etc.). The data is disseminated in an open manner, allowing it to be freely reused, republished and transformed into new products. Open Data provides individuals, private sector organizations and non-profit organizations with the opportunity to find new solutions and create new products and services based on public data⁷.

By taking office as President, B. Obama committed his administration to an ‘unprecedented level of openness in government’, adopting the three guiding principles of openness⁸: 1) Transparency: Agencies should treat information as a national treasure and give the public the information they need to hold the government accountable; 2) Participation: Agencies should inform and improve government decision-making by using the collective knowledge of citizens through active involvement; and 3) Collaboration: Agencies should collaborate with each other and with non-profit organizations, business, the academic community and the general public to improve the work of government. The administration operationalized these rules with the publication of the ambitious Open Government Directive⁹. The OGD has sought to ensure greater openness, transparency and accountability – but more importantly, it has also sought to provide a mechanism which will promote institutional transformation, a key element of which is big and open data¹⁰.

In December 2011, the joint efforts of the United States and India to develop a universal open government platform resulted in creation of a special deposit which would contain the open source codes of the United

Reddick, S.K. Aikins (ed.), *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance: Political, Policy and Management Implications*, Springer, London 2012, pp. 11–25; S. Paquette, P.T. Jaeger, S.C. Wilson, *Identifying the risks associated with governmental use of cloud computing*, “Government Information Quarterly” 2010, no. 27(3), pp. 245–253.

⁷ J.C. Bertot, P.T. Jaeger, J.M. Grimes, *Using ICTs to create a culture of transparency? E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies*, “Government Information Quarterly” 2010, no. 27(3), pp. 264–271; J.C. Bertot, P.T. Jaeger, S. Munson, T. Glaisyer, *Engaging...*, pp. 53–59.

⁸ The White House, *Transparency and open government*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/16/memorandum-transparency-and-open-government>, [01.12.2020].

⁹ *Open Government Directive*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive>, [02.12.2020].

¹⁰ P. McDermott, *Building open government*, “Government Information Quarterly” 2010, no. 27(4), pp. 401–413.

States government portal (www.data.gov) – one of the successfully completed e-government projects at the federal level¹¹. The main value of the open deposit is that it allows governments around the world to use technological source codes which were developed in the USA. Given that developing and testing the software necessary for such projects is time consuming and costly, this is undeniably the real contribution of the US government to the globalization of e-government¹². The depositary (USA) will promote open government values internationally and may encourage independent software developers from many countries to develop, use and improve open source applications, that is, increase transparency and civic engagement in many e-government initiatives across the globe by recourse to the US open government platform as a model to follow. In September 2011, the United States became one of the eight founding countries of the Open Government Partnership (OGP). It is a global initiative which aims to transform governments around the world to become transparent and accountable to their citizens. The OGD was included in the international Open Government Partnership (OGP).

E-government as an international program

The emergence of information and communication technologies (ICT) influenced the development of many countries. The obvious impact of the technological revolution is not limited only to the economy – culture and politics are also influenced by ICT. Today's leaders in many countries perceive e-government as a platform for public administration reform towards more efficient state management with the participation of citizens (e-governance), treating it as a new impulse to accelerate socio-political and economic progress in both developed and emerging countries¹³ (Heeks, 2001; Madon, 2009). E-government can serve as an effective means of tackling many challenges, from reducing corruption to providing favorable conditions for further civic engagement. Therefore, the e-government agenda is

¹¹ S. VanRoekel, A. Chopra, *Data.gov Goes Global*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/12/05/datagov-goes-global>, [02.12.2020].

¹² T.M. Harrison, G.G. Santiago, B. Burke, M. Cook, A. Cresswell, N. Helbig, J. Hrdinova, T. Pardo, *Open government and e-government: democratic challenges from a public value perspective*, "Information Polity" 2012, no. 17(2), pp. 83–97.

¹³ R. Heeks, *Understanding e-Governance for Development*, "iGovernment Working Paper" 2001, no. 11, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3540058>, [03.12.2020]; S. Madon, *e-Governance for Development*, [in:] S. Madon (ed.), *e-Governance for Development. Technology, Work and Globalization*, Palgrave Macmillan, London 2009, pp. 53–70.

starting to play an increasingly important role at various summits and conferences, for example within the framework of the UN, the European Union, the G-7/8 and many other global meetings. In this respect, the e-government mechanism is today considered to be a universal tool which can be used by any country to solve common problems in a new technological way.

The first joint efforts to promote the e-government agenda can be seen in the results of the G-7 ministerial conference on the information society, held in Brussels on February 25-26, 1995. The main goal of the forum was to consolidate joint efforts to build a global information society¹⁴. The results of the conference in Brussels were reflected in 11 projects related to the construction and development of a global information society¹⁵. G-7 members decided to identify a few selected area projects in which international cooperation could bring benefits, including Government On-line project. For the first time, the e-government agenda was indicated as a global priority by representatives of the most developed countries¹⁶.

At the G-8 summit on July 22, 2000 in Okinawa, Japan, the Task Force, a non-profit organization made up of 34 representatives from the IT industry, corporations, universities and intergovernmental organizations, was established. This is the first time that NGOs and academic community got involved in setting the global e-government agenda. In addition, the G8 invited representatives from nine developing countries: Bolivia, Brazil, China, Egypt, India, Indonesia, Senegal, South Africa and Tanzania to represent the interests of the rest of the world¹⁷. The participants suggested that all countries need to take concrete steps to promote 'good governance, including exploring new ways to develop inclusive policies'¹⁸. That is why world leaders, for the first time, chose the principle of inclusion, i.e. ena-

¹⁴ *Conclusions of the G-7 Summit 'Information Society Conference'*, http://web.archive.org/web/20040911125557/http://europa.eu.int/ISPO/docs/services/docs/1997/doc_95_2_en.pdf, [03.12.2020].

¹⁵ S. Zillhardt, *Bibliotheca universalis: a G-7 global information society pilot project*, <http://archive.ifa.org/IV/ifla64/031-98e.htm>, [03.12.2020].

¹⁶ M. Yildiz, *E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward*, "Government Information Quarterly" 2007, no. 24(3), pp. 646-665.

¹⁷ L.C. Brown, *G-8 collaborative initiatives and the digital divide: readiness for e-government*, [in:] H. Ralph Sprague, Jr. (ed.), *Proceedings of the 35th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 7-10 January 2002, Big Island, Hawaii, <https://www.computer.org/csdl/proceedings-article/hicss/2002/14350129/12OmNqE-SugG>, [03.12.2020].

¹⁸ *Okinawa Charter on Global Information Society*, <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2000okinawa/gis.htm>, [03.12.2020].

bling every nation to participate and benefit from the development of e-government technologies.

The Okinawa summit paved the way for the next G-8 meeting in Genoa, Italy, in July 2001. Following these two summits, G-8 leaders advised all developing countries to initiate national e-government strategies. Moreover, they offered assistance in developing the strategies, in particular by conducting an initial e-readiness assessment¹⁹. It was the first time that a joint effort was made to standardize e-government evaluation procedures. The measure later facilitated the development of various rating systems, including UN Biennial E-Government Reports. As a consequence of successive G-7/8 summits and the adoption of the Okinawa Charter, international initiatives to achieve more sustainable e-government projects around the world were coordinated through the unification of infrastructure.

Agenda 2020 and the Open Government Partnership

Although the G-8 summits have facilitated the development of e-government in many countries, they considered their agenda in the context of the development of the information society. The first joint efforts focused directly on the e-government agenda were made at the E-Leaders: The Future of E-Government – Agenda 2020 conference, held in Hague, the Netherlands, on March 6-7, 2008. Government officials responsible for the development of e-government in the member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) met to discuss: 1) the role of e-government in the development of these countries for the next 12 years; 2) the impact of e-administration on the development of the economy; and 3) a future agenda for e-government and public sector service delivery²⁰. The meeting participants noted that ‘it is no longer enough to make government efficient and effective by making e-government services available online’²¹, suggesting four directions for the future e-government agenda: increasing the coherence and integration of the public sector through IT; civic participation in the public sector; local service delivery; globalization of public services²².

¹⁹ L.C. Brown, *G-8 collaborative initiatives and the digital divide: readiness for e-government*, [in:] H. Ralph Sprague, Jr. (ed.), op. cit., [03.12.2020].

²⁰ OECD E-Leaders conference ‘The Future of E-Government – Agenda 2020’, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/42547008.pdf>, [03.12.2020].

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

On September 20, 2011, eight countries (Brazil, Indonesia, Mexico, Norway, the Philippines, South Africa, the United Kingdom and the United States) signed the Open Government Partnership Declaration (OGP). Later, more than 50 countries around the world expressed their willingness to join the initiative²³. The main difference from previous e-government initiatives is the active participation of developing countries in the OGP. The initiative is not only supported by developed countries. In addition, having joined the initiative, the member states must each year make commitments, implement them and report them, that is, increase the openness of public administration and be subject to constant external control. It is a new multilateral initiative that has the potential to pave the way for the democratization of the public sector and fueling open government initiatives around the world. In particular, the participating countries declared the following universal commitments: improving public services; increasing integrity in society; effective management of public resources; increasing corporate accountability. In 2020, 78 countries participated in the partnership, including Ukraine (since 2011). Some countries decide to exclude themselves from the OGP (e.g. Hungary did so in 2016).

The European Union and the open data

In the European Union, the basis of the open data program is the Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013. The report of the European Data Portal *The Economic Impact of Open Data Opportunities for value creation in Europe* from 2020 provides some interesting facts:

- the value of the open data market in 2019 was estimated at EUR 184.45 billion, and it is predicted to grow to EUR 199.51 – 334.2 billion by 2025;
- there were over a million people employed in this sector in 2019, which is likely to double by 2025;
- the open data helped to save 27 million hours in public transport and 79.6 billion euros in energy bills, thanks to more efficient use of solar energy;

²³ R. Tinati, S. Halford, L. Carr, C. Pope, *Using mixed methods to track the growth of the web: tracing open government data initiatives*, https://eprints.soton.ac.uk/335270/1/WWW12_Web_Science_Track_-_Tracing_Open_Government_Data_Initiatives.pdf, [04.12.2020].

- the open data is of great value in saving the human life – it allowed to save around 290-400 thousand human lives globally during the malaria epidemic in Africa, thanks to better allocation of resources and reducing the time to reach a patient by a minute, it was possible to save approximately 202,000 more people²⁴.

Despite the above-mentioned benefits as many as 99% of Europeans do not use governmental open data portals²⁵. With regard to the availability of open data policies, all EU28 countries report in 2019 that they have adopted a policy that targets the open data field. Open data legislation takes either the form of extensive policy frameworks or is embedded in the broader legislation framework that focuses on the modernization of public bodies. In many countries, the open data policy is part of the national Digital Agenda, the national Digital Strategy, the national Data Strategy, or the work in the context of the Open Government Partnership. Along with the adoption of the open data strategies, the EU28 countries also have implemented action plans to ensure the strategies' goals. In 2019, 26 Member States (93%) have set up the action plans.

With regard to a dedicated open data strategy, 23 of the EU28 countries (82%) stated that they adopted an open data strategy or equivalent. Not all of 23 countries developed a strategy that is exclusively targeting the open data but rather embed it into the broader vision of enabling an open government. Moreover, elements of open data strategies are often distributed across multiple strategic documents with their own dedicated focus.

The authors of the *Open Data Maturity Report*²⁶ break down maturity into 4 key dimensions: policy, services, the impact of open data and the quality of data resources.

- Policy, understood as the policy of sharing and managing open data – is the most mature dimension of the open data with an average score of 74%. EU countries are investing heavily in regulations to ensure the effectiveness of publication and the re-use of data at all levels of government.

- Government services, where countries collect and share open data, are also growing rapidly. Their average level of advancement is 67%, but it is

²⁴ *The Economic Impact of Open Data. Opportunities for value creation in Europe*, <https://data.europa.eu/sites/default/files/the-economic-impact-of-open-data.pdf>, [04.12.2020].

²⁵ *Open Data Maturity Report*, https://data.europa.eu/sites/default/files/open_data_maturity_report_2019.pdf, [04.12.2020].

²⁶ *Ibidem*.

worth noting that as many as 89% of EU countries have already use online analytical tools, the purpose of which is to improve the functionality of the services themselves.

- The data quality in 2019 averaged 65% in the EU. This is a good result which shows, however, that there is still room for improvement.

- Impact is the least mature dimension of the open data with an average score of 57%. The authors of the report divided it into 5 basic spheres: impact on the environment (score 69%), impact in terms of awareness (score 65%), political impact (score 67%), social impact (score 46%) and economic impact (score 28%). This means that the open data currently plays the most important role in environmental and information dissemination issues, but much remains to be improved.

The sum of the ratings from the above four areas proves the degree of open data maturity in a given country. Currently the most popular in the European Union is the data which informs about the activities, announcements, expenditures and decisions of the government and the public sector. It is followed by environmental, economic and financial data, transport data and data published by local municipalities and regions, as well as data on education, culture and sport. Health data occupy a remote position – perhaps the Covid-19 pandemic will increase interest in the issue and the 2020 report will move the position of ‘health’ higher.

Poland and the idea of open government

Only state governments can express the will to join the OGP initiative. In accordance with the adopted procedure, the government must accept the basic partnership document, which is the Open Government Declaration²⁷, send a letter of intent, and then start developing an action plan to be implemented in the coming years as part of participation in the partnership. The action plan must be prepared through a public consultation process, involving representatives of civil society and the private sector. The timing and details of the consultation should be made public well in advance. Then the jointly prepared action plan is made public and sent to the Open Government Partnership, and the state government proceeds to its implementation.

²⁷ *Open Government Declaration*, <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>, [05.12.2020].

The Polish government – despite initial announcements²⁸ – did not join the Partnership. However, it declares that as part of the Efficient State 2020 Strategy²⁹, it is implementing and will continue to implement many activities consistent with the objectives and postulates of the OGP³⁰. Also the new Efficient and Modern State 2030 Strategy³¹, currently being processed, does not envisage Poland's accession to the OGP. However, Poland as a member of the European Union is obliged by directives, therefore the idea of open government is implemented despite the lack of membership in the OGP. Poland's strategy specifies that the public officials responsible for open data at institutional level track and report back their annual progress by year's end to the Ministry of Digital Affairs – the body managing the implementation of the open data strategy.

The Polish Ministry of Digital Affairs published the *Data Opening – Good Practice Guide*³². The guide is a part of the project *Open data – access, standard, education*³³ that aims to increase the availability and quality of open data and its re-use. The guide describes the basic framework for the process of opening data by referencing relevant legal acts, identifying desired institutional settings, and presenting practical scenarios for data opening in government offices. Furthermore, the guide shows how to implement the data opening process effectively and gives guidance on the standards for data openness. The good practice guide is written for managers and employees in central and local government administration offices, representatives of non-governmental organizations, and for those who base their knowledge of public administration activities on data generated and processed in public institutions.

²⁸ M. Dobranowska-Wittels, *Open Government Partnership coraz bliżej*, <https://publistyka.ngo.pl/open-government-partnership-coraz-blizej>, [01.12.2020].

²⁹ Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” M.P. 2013, poz. 136.

³⁰ *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu*, http://otwartyrzad.org.pl/wp-content/uploads/2013/12/FB_Raport2013_naw_pdf.pdf, [01.12.2020].

³¹ Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030”, <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-strategii-sprawne-i-nowoczesne-panstwo-2030>, [01.12.2020].

³² *Data Opening – Good Practice Guide*, <https://dane.gov.pl/media/ckeditor/2019/07/04/open-data-good-practice-guide.pdf>, [01.12.2020].

³³ *Otwarte dane – dostęp, standard, edukacja*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/otwarte-dane-dostep-standard-edukacja2>, [01.12.2020].

Conclusions

This article presents the concept of ‘open government’ and its impact on democratization process, as well as a retrospective analysis of global collaborative efforts to promote the value of e-government. The idea of Open Government Data is aimed both at improving the quality of the administrative work, but also at making it easier for citizens to influence governments. The US is the first country to introduce open government data and still remains the world leader in promoting OGD. They were also one of the initiators of the Open Government Partnership, joined by about 80 countries. The article contains a brief overview of the Polish experiences with OGD and the latest (2019) conclusions from the European Union reports on data openness. It seems that data openness should already be a standard in democratic countries, like the rule of law. For undemocratic countries, it can be a step on the way to democracy.

Bibliography

- Attard J., Orlandi F., Scerri S., Auer S., *A systematic review of open government data initiatives*, “Government Information Quarterly” 2015, no. 32(4), pp. 399–418.
- Bertot J.C., Jaeger P.T., Grimes J.M., *Using ICTs to create a culture of transparency? E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies*, “Government Information Quarterly” 2010, no. 27(3), pp. 264–271.
- Bertot J.C., Jaeger P.T., Grimes J.M., *Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government*, “Transforming Government: People, Process and Policy” 2012, no. 6(1), pp. 78–91.
- Bertot J.C., Jaeger P.T., Munson S., Glaisyer T., *Engaging the public in open government: The policy and government application of social media technology for government transparency*, “IEEE Computer” 2010, no. 43(11), pp. 53–59.
- Borzacchiello M., Craglia M., *The impact on innovation of open access to spatial environmental information: A research strategy*, “International Journal of Technology Management” 2012, no. 60(1-2), pp. 114–129.
- Brown L.C., *G-8 collaborative initiatives and the digital divide: readiness for e-government*, [in:] Ralph H. Sprague, Jr. (ed.), *Proceedings of the 35th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, 7–10 January 2002, Big Island, Hawaii, <https://www.computer.org/csdl/proceedings-article/hicss/2002/14350129/12OmNqESug/>.
- Conclusions of the G-7 Summit ‘Information Society Conference’*, http://web.archive.org/web/20040911125557/http://europa.eu.int/ISPO/docs/services/docs/1997/doc_95_2_en.pdf.
- Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu*, http://otwartyrzad.org.pl/wp-content/uploads/2013/12/FB_Raport2013_naw_pdf.pdf.

- Data Opening – Good Practice Guide*, <https://dane.gov.pl/media/ckeditor/2019/07/04/open-data-good-practice-guide.pdf/>.
- Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC.
- Dobranowska-Wittels M., *Open Government Partnership coraz bliżej*, <https://publicystyka.ngo.pl/open-government-partnership-coraz-blizej/>.
- Gonzalez-Zapata F., Heeks R., *The multiple meanings of open government data. Understanding different stakeholders and their perspectives*, “Government Information Quarterly” 2015, no. 32(4), pp. 441–452.
- Harrison T.M., Santiago G.G., Burke B., Cook M., Cresswell A., Helbig N., Hrdinova J., Pardo T., *Open government and e-government: democratic challenges from a public value perspective*, “Information Polity” 2012, no. 17(2), pp. 83–97.
- Heeks R., *Understanding e-Governance for Development*, “iGovernment Working Paper” 2001, no. 11, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3540058/>.
- Huijboom, N., Van den Broek T., *Open data: An international comparison of strategies*, “European Journal of ePractice” 2011, no. 12, pp. 1–13.
- Jaeger P.T., Bertot J.C., Shilton K., *Information policy and social media: Framing government-citizen Web 2.0 interactions*, [in:] C.G. Reddick, S.K. Aikins (ed.), *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance: Political, Policy and Management Implications*, Springer, London 2012, pp. 11–25.
- Janssen M., Charalabidis Y., Zuiderwijk A., *Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government*, “Information Systems Management” 2012, no. 29(4), pp. 258–268.
- Madon S., *e-Governance for Development*, [in:] S. Madon, *e-Governance for Development. Technology, Work and Globalization*, Palgrave Macmillan, London 2009, pp. 53–70.
- McDermott P., *Building open government*, “Government Information Quarterly” 2010, no. 27(4), pp. 401–413.
- Nam T., *Challenges and concerns of open government: A case of Government 3.0 in Korea*, “Social Science Computer Review” 2015, no. 33(5), pp. 556–570.
- OECD E-Leaders conference “The Future of E-Government – Agenda 2020”, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/42547008.pdf/>.
- Okinaawa Charter on Global Information Society, <http://www.g8.utoronto.ca/submit/2000okinawa/gis.htm/>.
- Open Data Maturity Report*, https://data.europa.eu/sites/default/files/open_data_maturity_report_2019.pdf/.
- Open Government Declaration*, <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>.
- Open Government Directive*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive/>.
- Otwarte dane – dostęp, standard, edukacja*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/otwarte-dane-dostep-standard-edukacja2/>.
- Paquette S., Jaeger P.T., Wilson S.C., *Identifying the risks associated with governmental use of cloud computing*, “Government Information Quarterly” 2010, no. 27(3), pp. 245–253.

- Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030”, <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-strategii-sprawne-i-nowoczesne-panstwo-2030/>.
- Ruijter E., Grimmeliikhuijsen S., Meijer A., *Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use*, “Government Information Quarterly” 2017, no. 34 (1), pp. 45–52.
- Smith G., Sandberg J., *Barriers to innovating with open government data: Exploring experiences across service phases and user types*, “Information Polity” 2018, no. 23 (3), pp. 249–265.
- The Economic Impact of Open Data. Opportunities for value creation in Europe*, <https://data.europa.eu/sites/default/the-economic-impact-of-open-data.pdf/>.
- The White House, *Transparency and open government*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/16/memorandum-transparency-and-open-government/>.
- Tinati R., Halford S., Carr L., Pope C., *Using mixed methods to track the growth of the web: tracing open government data initiatives*, https://eprints.soton.ac.uk/335270/1/WWW12_Web_Science_Track_-_Tracing_Open_Government_Data_Initiatives.pdf/.
- Ubaldi B., *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*, OECD Working Papers on Public Governance 2013, no. 22, <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en/>.
- Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” M.P. 2013, poz. 136.
- VanRoekel S., Chopra A., *Data.gov Goes Global*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/12/05/datagov-goes-global/>.
- Yildiz M., *E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward*, “Government Information Quarterly” 2007, no. 24(3), pp. 646–665.
- Zhang J., Puron-Cid G., Gil-Garcia J., *Creating public value through Open government: Perspectives, experiences and applications*, “Information Polity” 2015, no. 33(2-3), pp. 97–101.
- Zillhardt S., *Bibliotheca universalis: a G-7 global information society pilot project*, <http://archive.ifla.org/IV/ifla64/o31-98e.htm/>.

Priorytety działań Unii Europejskiej w Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2021-2027

Budżet Unii Europejskiej (UE) opiera się na wieloletnim planowaniu, zapoczątkowanym pod koniec lat 80. XX wieku. Pierwsze perspektywy finansowe obejmujące lata 1988-1992 oraz 1993-1999, zwane odpowiednio Pierwszym i Drugim pakietem Delorsa¹, zawierały cele oraz priorytety działań Wspólnot Europejskich/UE odzwierciedlające wdrażane wówczas w życie plany rozwoju integracji europejskiej, związane przede wszystkim z rozszerzeniem Wspólnot o Grecję (1981), Hiszpanię (1986), Portugalię (1986) i ukształtowaniem polityki spójności, a także tworzeniem jednolitego rynku wewnętrznego. Najwięcej środków w ramach obu tych perspektyw przeznaczono na politykę rolną i politykę spójności. Ostatnia miała zapewnić wsparcie dla obszarów najslabiej rozwiniętych. Należy przy tym wspomnieć, że w 1988 r. – obok opłat wyrównawczych, składek cukrowych, cel i części dochodów z tytułu podatku VAT składających się na system zasobów własnych Wspólnot Europejskich – wprowadzone zostało nowe źródło dochodów budżetu, tj. wpłaty państw członkowskich wynikające z ich Produktu Narodowego Brutto (PNB) – obecnie Dochodu Narodowego Brutto (DNB)².

Cele w kolejnych perspektywach finansowych UE były formułowane, biorąc pod uwagę przystąpienie do struktur Unii krajów Europy Środkowo-Wschodniej i wejście w życie traktatu lizbońskiego, w którym w odniesieniu

* dr Olesia Tkachuk, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński, e-mail: olesia.tkachuk@uj.edu.pl

¹ Jacques Delors w latach 1985-1995 pełnił funkcję przewodniczącego Komisji Wspólnot Europejskich/UE. Przyczynił się on do wprowadzenia szeregu zmian w zakresie systemu finansowania Wspólnot, w szczególności przedłożył ustanowienie dyscypliny budżetowej, jak również wyznaczenia priorytetów w dwóch pierwszych perspektywach finansowych. Stąd są one nazywane pakietami Delorsa. Por. A. Nitszke, *Perspektywy finansowe Unii Europejskiej*, [w:] tenże (red.), *Polityki europejskie. Perspektywa finansowa UE 2014-2020*, Kraków 2015, s. 9-12.

² Ibidem, s. 9-13. Na temat priorytetów zawartych w pierwszej i drugiej perspektywach finansowych zob. szerzej: *Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, Dz. U. L, 1988, nr 185, s. 33-37; *Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, Dz. U. C, 1993, nr 331, s. 1-10.

do długofalowego budżetu UE pojawiło się określenie Wieloletnich Ram Finansowych (WRF). W traktacie opisano procedurę przyjmowania WRF (art. 312 TFUE)³. W perspektywach finansowych/WRF obowiązujących w latach 2000-2006, 2007-2013 oraz 2014-2020 więcej miejsca poświęcono – obok tradycyjnych największych kategorii wydatków (rolnictwa i polityki spójności) – ochronie środowiska naturalnego, wzmocnieniu konkurencyjności gospodarek Unii, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także roli Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej (w tym realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa)⁴. Pod koniec ubiegłego roku zakończono pracę nad nowymi WRF, w których określono plany działań UE w różnych dziedzinach polityki na najbliższy 7-letni okres oraz instrument *Next Generation EU*, który ma wesprzeć państwa członkowskie w odbudowie po pandemii Covid-19.

Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych priorytetów zawartych w WRF Unii przyjętych na lata 2021-2027, wskazując jednocześnie na zmiany wprowadzone do nowej 7-letniej perspektywy finansowej w porównaniu do dotychczasowych długofalowych budżetów UE. W tekście autorka próbuje odpowiedzieć na następujące pytania badawcze: W jaki sposób przebiegały prace nad WRF 2021-2027? Jakie pojawiały się problemy podczas negocjacji nad nowym długofalowym budżetem UE? Jak się przedstawia struktura wydatków z budżetu UE na najbliższe 7 lat?

Postawiono następującą hipotezę badawczą: Wieloletnie Ramy Finansowe 2021-2027 zawierają perspektywiczne cele i programy rozwoju Unii Europejskiej, jak również skuteczne instrumenty reagowania na obecne i przyszłe wyzwania wewnętrzne i zewnętrzne. W celu jej zweryfikowania w artykule wykorzystano metodę analizy treści oraz metodę systemową.

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. U. C, 2012, nr 326, s. 182-183.

⁴ Zob. szerzej: Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 6 maja 1999 r. między Parlamentem Europejskim, Radą oraz Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej, Dz. U. C, 1999, nr 172, s. 43-62; Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, Dz. U. C, 2006, nr 139, s. 1-17; Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami, Dz. U. C, 2013, nr 373, s. 1-11.

Prace nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi 2021-2027

Prace nad nowym długofalowym budżetem UE zostały zapoczątkowane 2 maja 2018 r. przedstawieniem przez Komisję Europejską (KE) swoich propozycji co do kształtu WRF 2021-2027. Przebiegały one w warunkach, które wymagały uwzględnienia w nowej perspektywie finansowej wydarzeń z ostatnich lat oraz ich skutków, a mianowicie: kryzysu migracyjnego (którego punkt kulminacyjny przypadł na lata 2015-2016), destabilizacji sytuacji wewnętrznej w krajach sąsiedzkich (m.in. wybuchu konfliktu zbrojnego w Donbasie, przedłużającej się wojny domowej w Syrii), Brexitu (tj. uruchomienia art. 50 TUE⁵ przez Wielką Brytanię – jednego ze znaczących płatników netto budżetu UE), a w późniejszym czasie także wybuchu pandemii Covid-19 i konieczności przyjęcia narzędzi umożliwiających państwom UE podjęcie odpowiednich działań w zakresie żywienia ich gospodarek.

W majowym komunikacie zatytułowanym *Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027* KE przedłożyła, by w budżecie UE większy nacisk został położony na europejską wartość dodaną w stosunku do wydatków publicznych na poziomie krajowym, w szczególności poprzez łączenie zasobów (np. projekty badawcze angażujące naukowców z różnych państw Europy). Ponadto podkreśliła, że unijny budżet powinien opierać się na spójnych, ukierunkowanych i przejrzystych ramach (pojawił się pomysł połączenia rozdrobnionych źródeł finansowania w nowe zintegrowane programy, tym samym zmniejszając liczbę dotychczasowych programów o ponad 1/3). Spośród pozostałych zasad, stanowiących podstawę długoterminowego budżetu UE, Komisja wymieniła również zmniejszenie biurokracji dla beneficjentów poprzez ujednolicenie zasad w jednym zbiorze przepisów oraz zwiększenie efektywności budżetu poprzez większą koncentrację na wynikach we wszystkich programach, w tym określenie konkretnych celów i skupienie się na mniejszej liczbie wskaźników działania, zapewniających wyższą jakość. Ponadto w analizowanym dokumencie – podobnie jak we wcześniejszych perspektywach finansowych – podkreślono potrzebę usprawnienia budżetu, nadając mu bardziej elastyczny charakter, by tym samym UE była w stanie szybko i skutecznie reagować na pojawiające się wyzwania. W tym celu Komisja

⁵ Art. 50 ust. 1 TUE: „Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii”; Por. *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. U. C, 2016, nr 202, s. 43-44.

zapropowała utworzenie nowej „rezerwy Unii”. Dodała przy tym, iż elastyczność powinna być zapewniona zarówno w ramach programów i między nimi, jak i między poszczególnymi działami i latami⁶.

Pewnym *novum* w komunikacie jest propozycja KE dotycząca ustanowienia nowego mechanizmu chroniącego budżet UE przed ryzykiem finansowym związanym z uogólnionymi brakami w zakresie praworządności w państwach członkowskich. Komisja zwraca uwagę na konieczność zapewnienia Unii możliwości wyciągania konsekwencji związanych z unijnym finansowaniem w sytuacji, gdy stwierdzone zostaną problemy w zagwarantowaniu należytego zarządzania finansami lub ochrony interesów finansowych Unii. Nie przedstawiono jednak kształtu takiego mechanizmu, lecz jedynie podkreślono, że „wszelkie środki podejmowane w ramach tej nowej procedury będą musiały być proporcjonalne do charakteru, powagi i zakresu uogólnionych braków w zakresie praworządności”⁷. Warto dodać, że do tej pory podobne rozwiązania funkcjonowały w odniesieniu do np. Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, pozwalając na interweniowanie w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków⁸.

Jeżeli chodzi o poszczególne kategorie wydatków, to w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że propozycje KE dotyczą obniżenia środków przeznaczonych na Wspólną Politykę Rolną (w odróżnieniu od Parlamentu Europejskiego, który przedłożył zwiększenie środków na kategorię wydatków obejmującą rolnictwo i politykę morską o ok. 68,6 mld euro w porównaniu do propozycji KE⁹), jak również politykę spójności w sferze inwestycji infrastrukturalnych i ochrony środowiska¹⁰. Jednocześnie zwiększeniu miały ulec wydatki w takich obszarach, jak: badania, innowacje, technologie cyf-

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027”, COM (2018) 321 final, Bruksela, dnia 2.05.2018 r., s. 3-4, 27-28.

⁷ Ibidem, s. 5.

⁸ J.W. Tkaczyński, *Parlament Europejski wobec negocjacji Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027: między możliwościami a rozwojem*, [w:] A. Nitszke, J.J. Węc (red.), *Podsumowanie VIII kadencji Parlamentu Europejskiego. Wyzwania integracji europejskiej w latach 2014-2019*, Wyd. Księgarnia Akademicka, Kraków 2019, s. 231.

⁹ Swoje stanowisko w sprawie WRF 2021-2027 Parlament Europejski przedstawił w listopadzie 2018 r. Por. *Wstępne sprawozdanie w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 – stanowisko Parlamentu z myślą o osiągnięciu porozumienia* (COM (2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP)), P8_TA(2018)0449 z 14 listopada 2018, s. 54.

¹⁰ J.W. Tkaczyński, *Parlament Europejski ...*, op. cit., s. 231-235.

rowe; klimat i środowisko; młodzież; migracje i zarządzanie granicami; bezpieczeństwo i działania zewnętrzne. Środki przeznaczone na realizację celów w wymienionych dziedzinach miały wzrosnąć w nowym długoterminowym budżecie UE łącznie o 109 mld euro w porównaniu do WRF 2014-2020¹¹. Zmiany udziału najważniejszych obszarów polityki w poszczególnych perspektywach finansowych UE zostały przedstawione na wykresie nr 1.

Wykres 1. Zmiany udziału poszczególnych obszarów polityki w budżecie UE



* Dostosowane z uwagi na rozszerzenie w 1995 r.

Źródło: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, op. cit., s. 25.

Ponadto w powyższym komunikacie Komisja zaproponowała zreformowanie systemu zasobów własnych poprzez wprowadzenie nowych źródeł dochodów UE, tj.: podatku od osób prawnych obejmującego sektor cyfrowy; udziału w dochodach z systemu handlu emisjami; krajowych wkładów obliczanych na podstawie ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi. Podkreślono jednocześnie, że dochody z nowych źródeł mogą wynieść średnio 22 mld euro (ok. 12% całkowitych dochodów do budżetu UE). KE zgłosiła również postulat zniesienia wszel-

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego..., op. cit., s. 24.

kich rabatów oraz korekt budżetowych, które obowiązują w stosunku do poszczególnych państw członkowskich (Niemiec, Austrii, Holandii, Szwecji i Danii). W odniesieniu do pułapów zasobów własnych zaproponowano podwyższenie do 1,29% DNB (środki na płatności) i 1,35% (środki na zobowiązania)¹².

Rozpoczęte w ten sposób rozmowy między instytucjami UE i państwami członkowskimi nad kształtem WRF 2021-2027 musiały ulec pewnej modyfikacji w związku z wybuchem pandemii Covid-19. By zapewnić odpowiednie narzędzia przeciwdziałania jej skutkom KE opracowała nowe propozycje budżetowe na najbliższy 7-letni okres. W zaprezentowanym w maju 2020 r. komunikacie zatytułowanym *Budżet UE napędza plan odbudowy Europy* Komisja określiła wysokość budżetu UE na poziomie 1,1 bln euro w ramach WRF oraz 750 mld euro w ramach nowego Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy (*Next Generation EU*), który za pomocą środków pozyskanych na rynkach finansowych ma wesprzeć państwa członkowskie w odbudowie i ożywieniu ich gospodarek po kryzysie spowodowanym pandemią¹³. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej (RE) w dniach 17-21 lipca 2020 r. przywódcy UE uzgodnili budżet Unii na lata 2021-2027, pomniejszając jego wysokość z 1,1 bln euro do 1 074,3 mld euro¹⁴.

Przedstawione przez KE propozycje dotyczące długoterminowego budżetu UE na lata 2021-2027 po raz kolejny odsłoniły różnice w stanowiskach różnych uczestników negocjacji co do założeń WRF. Dotyczyły one zwiększenia-obniżenia pułapów finansowania polityk Unii Europejskiej¹⁵ oraz utrzymania-zniesienia wszelkich rabatów i mechanizmów korekcyj-

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego..., op. cit., s. 29-30.

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Budżet UE napędza plan odbudowy Europy”, COM(2020) 442 final, Bruksela, dnia 27.5.2020 r., s. 1-22.

¹⁴ Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020 r.) – Konkluzje, EUCO 10/20, Bruksela, 21 lipca 2020 r., s. 7.

¹⁵ Największe kontrowersje co do wysokości wydatków z budżetu unijnego zazwyczaj odbywają się na linii płatnicy-beneficjenci środków UE. Podczas negocjacji nad WRF 2014-2020 została powołana nieformalna Grupa Przyjaciół Funduszu Spójności (obejmująca Polskę, Bułgarię, Czechy, Estonię, Grecję, Hiszpanię, Węgry, Litwę, Łotwę, Malte, Portugalię, Rumunię, Słowenię, Słowację, Chorwację), która sprzeciwia się cięciom środków na politykę spójności. W trakcie prac nad wcześniejszym długoterminowym budżetem (2007-2013) określano ją jako Grupę Przyjaciół Polityki Spójności, natomiast podczas rozmów nad WRF 2021-2027 czasami była nazywana Grupą Przyjaciół Spójności; Por. A. Nitszke, *Perspektywy finansowe* ..., op. cit., s. 17; Praga: Grupa Przyjaciół Spójności przeciw cięciu środków UE na rozwój, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/v4Komunikat.xsp?documentId=oAF4-DC8B63FB1C62C12584AB0048276E&term=8>, [15.12.2020].

nych. Głównym przedmiotem sporu był jednak nowy mechanizm warunkowości budżetowej, który ma chronić budżet Unii w przypadku stwierdzenia naruszeń w zakresie praworządności w państwach członkowskich. Największe zastrzeżenia względem tego mechanizmu zgłaszała Polska i Węgry, zapowiadając nawet możliwość zastosowania weta wobec budżetu Unii. Ze strony UE z kolei pojawiały się pomysły przyjęcia wspomnianego Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy w odniesieniu tylko do 25 państw członkowskich, tj. z pominięciem Polski i Węgier. Obawy Warszawy i Budapesztu dotyczyły w szczególności uznaniowego charakteru mechanizmu oraz możliwości jego wykorzystania do celów politycznych¹⁶. W związku z tymi kontrowersjami kwestia warunkowości budżetowej została bardzo ogólnikowo poruszona w konkluzjach RE z 17-21 lipca 2020 r., w których podkreślono jedynie znaczenie poszanowania praworządności i ochrony interesów finansowych UE oraz zapowiedziano wprowadzenie systemu warunkowości w celu ochrony budżetu i instrumentu *Next Generation EU*¹⁷. Niemniej jednak w wyniku wysiłków prezydencji niemieckiej udało się osiągnąć porozumienie w tej sprawie, doprecyzowując zasady analizowanego mechanizmu w konkluzjach RE uzgodnionych podczas posiedzenia w dniach 10-11 grudnia 2020 r.¹⁸ Umożliwiło to przyjęcie 16 grudnia 2020 r. rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, które określa środki ochrony budżetu UE, procedurę, warunki przy-

¹⁶ S. Skarżyński, *EU budget commissioner: We're ready to cut Poland and Hungary out of the Recovery Fund and proceed without them*, „Wyborcza.pl”, 04.12.2020, <https://wyborcza.pl/7,173236,26576300,eu-budget-commissioner-we-re-ready-to-cut-poland-and-hungary.html>, [15.12.2020]; M. Sieradzka, K. Verseck, *Polskie i węgierskie weto wobec budżetu UE: czy jest zasadne?*, „Deutsche Welle”, 05.12.2020, <https://www.dw.com/pl/polskie-i-w%C4%99gierskie-weto-wobec-bud%C5%BCetu-ue-czy-jest-zasadne/a-55821>, [15.12.2020].

¹⁷ *Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej...*, op. cit., s. 15-16.

¹⁸ W grudniowych konkluzjach RE stwierdzono w szczególności, że: celem rozporządzenia w sprawie systemu warunkowości jest ochrona budżetu Unii, należytego zarządzania finansami oraz interesów finansowych Unii; stosowanie mechanizmu warunkowości będzie obiektywne, sprawiedliwe, bezstronne i oparte na faktach, zapewniające sprawiedliwość proceduralną, niedyskryminację i równe traktowanie państw członkowskich; stosowanie mechanizmu będzie uwzględniało jego pomocniczy charakter; środki w ramach mechanizmu będą musiały być proporcjonalne do wpływu naruszeń praworządności na należyte zarządzanie finansami, a związek przyczynowy między naruszeniami i skutkami będzie musiał być wystarczająco bezpośredni i należyte ustalone (samo stwierdzenie, że naruszenie praworządności miało miejsce, nie wystarczy do uruchomienia mechanizmu); rozporządzenie nie odnosi się do uogólnionych braków; każde formalne wszczęcie procedury będzie poprzedzone pogłębionym dialogiem z danym państwem członkowskim, aby umożliwić mu zaradzenie zaistniałej sytuacji itd. Zob. *Posiedzenie Rady Europejskiej (10 i 11 grudnia 2020 r.) – Konkluzje*, EUCO 22/20, Bruksela, 11 grudnia 2020 r., s. 1-4.

mowania środków oraz zasady ich uchylania (weszło w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.)¹⁹.

Struktura Wieloletnich Ram Finansowych 2021-2027

W wyniku podjętych prac w dniu 17 grudnia 2020 r. przyjęte zostało rozporządzenie określające Wieloletnie Ramy Finansowe na lata 2021-2027 i Instrument na rzecz Odbudowy *Next Generation EU*. Wysokość długoterminowego budżetu UE na najbliższy 7-letni okres ustalono na poziomie 1,8 bln euro (w cenach z 2018 r.): 1 074,3 mld euro (WRF) oraz 750 mld euro (*Next Generation EU*). Środki te mają umożliwić Unii realizację długoterminowych priorytetów, w szczególności w zakresie budowy Europejskiego Zielonego Ładu i transformacji cyfrowej, a także przeciwdziałanie społeczno-gospodarczym skutkom pandemii Covid-19 oraz wzmocnienie odporności gospodarek państw członkowskich. Dodatkowo należy zauważyć, że podczas prac nad nowymi WRF podjęto decyzję o włączeniu do nich Europejskiego Funduszu Rozwoju (instrumentu wsparcia w rozwoju regionów Afryki Subsaharyjskiej, Karaibów oraz Pacyfiku), który do tej pory pozostawał poza ramami WRF²⁰. Na tzw. pakiet budżetowy składa się także (oprócz wspomnianego wyżej rozporządzenia) decyzja o zasobach własnych przyjęta przez Radę w dniu 14 grudnia 2020 r.²¹, która by wejść w życie na podstawie art. 311 TFUE musi być zatwierdzona przez wszystkie państwa członkowskie UE zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (uzgodniono jednak, iż będzie ona stosowana z mocą wsteczną od 1 stycznia 2021 r.)²².

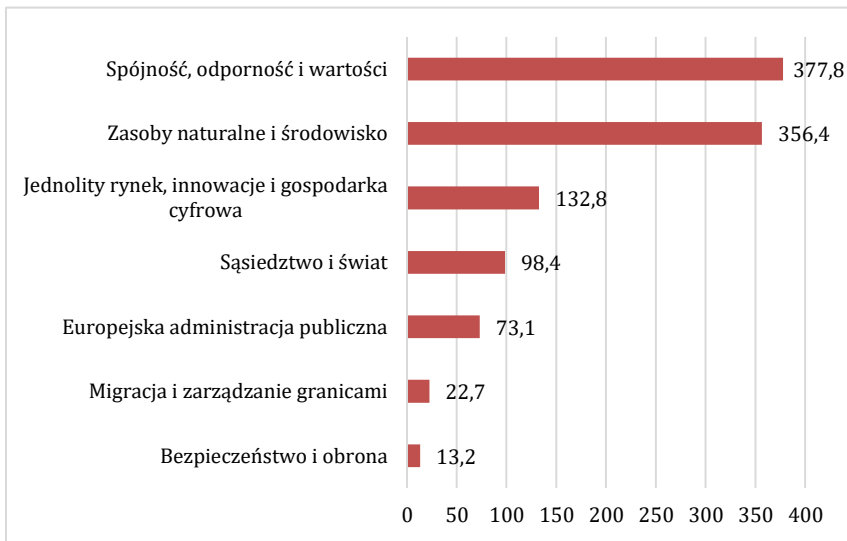
¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz. U. L, 2020, nr 433 I, 1-10.

²⁰ Długofalowy budżet UE na lata 2021-2027 i pakiet odbudowy, Rada Europejska/Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>, [15.12.2020].

²¹ Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz. U. L, 2020, nr 424, s. 1-10.

²² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., op. cit., s. 181-182.

Wykres 2. Struktura wydatków z budżetu UE na lata 2021-2027
(zobowiązania, w cenach z 2018 r.) [w mld euro]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Długofalowy budżet UE na lata 2021-2027 i pakiet odbudowy*, op. cit., [15.12.2020].

Jak można zauważyć na wykresie nr 2 w WRF na lata 2021-2027 wciąż dość duże środki zostały przeznaczone na pozycje budżetowe obejmujące Wspólną Politykę Rolną i politykę spójności. Niemniej jednak można zauważyć, że zostały one zmodyfikowane w taki sposób, by w jak największym stopniu przyczyniały się do odbudowy społeczno-gospodarczej Europy i realizacji celów ekologicznych i cyfrowych UE. Ponadto na naprawę szkód spowodowanych pandemią Covid-19 (oraz wzmocnienie odporności gospodarek państw członkowskich), w tym również wsparcie zielonych i cyfrowych priorytetów UE, zostały wyasygnowane dość znaczące środki w ramach instrumentu *Next Generation EU* (750 mld euro). Zostaną one zapewnione poprzez zaciągnięcie przez KE w imieniu Unii pożyczek na rynkach kapitałowych. Podział tych środków między różne programy UE przedstawia się następująco (zobowiązania, w cenach z roku 2018): Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: 672,5 mld euro (pożyczki: 360 mld euro, dotacje: 312,5 mld euro); ReactEU (wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności i terytoriom Europy): 47,5 mld euro; Horyzont

Europa (wzmocnienie i zwiększenie doskonałości bazy naukowej i innowacyjnej UE): 5 mld euro; InvestEU (mechanizm wsparcia inwestycji na rzecz działań wewnętrznych): 5,6 mld euro; rozwój obszarów wiejskich: 7,5 mld euro; Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (wsparcie dla regionów, które najbardziej zostaną dotknięte negatywnymi społeczno-gospodarczymi skutkami związanymi z dążeniem do osiągnięcia przez UE neutralności klimatycznej do 2050 r.): 10 mld euro; RescEU (unijny mechanizm ochrony ludności): 1,9 mld euro. Ponadto uzgodniono, że co najmniej 30% łącznych wydatków UE powinny przyczyniać się do realizacji projektów klimatycznych²³.

Jeżeli chodzi o elastyczność unijnego budżetu, to w celu zapewnienia odpowiednich środków na nieprzewidziane wydatki, które nie można sfinansować w inny sposób, utworzono jednolity margines (SMI) z rocznym pułapem wynoszącym 772 mln euro. Poza tym, określono trzy inne instrumenty tematyczne, które mają umożliwić UE szybkie i skuteczne reagowanie na nieprzewidziane wydarzenia: 1) pobrewitową rezerwę dostosowawczą (5 mld euro), której celem jest przeciwdziałanie nieprzewidzianym negatywnym skutkom Brexitu w państwach członkowskich i sektorach gospodarki najbardziej nimi dotkniętych; 2) Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (186 mln euro rocznie) – instrument wsparcia pracowników tracących pracę w związku z restrukturyzacją wynikającą z globalizacji; 3) rezerwę na rzecz solidarności oraz pomocy nadzwyczajnej (SEAR) (1,2 mld euro rocznie) przeznaczoną do udzielenia pomocy państwom członkowskim i kandydującym w przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych powiązanych z klęskami żywiołowymi (zakłada także możliwość reagowania na szczególne potrzeby w sytuacjach nadzwyczajnych w UE lub w państwach trzecich)²⁴.

W odniesieniu do dochodów przyjęte zostały następujące pułapy zasobów własnych (od 1 stycznia 2021 r.): 1,40% DNB (płatności) i 1,46% DNB (zobowiązania). Wskazano ponadto, że w najbliższych latach Unia będzie dążyć do zreformowania dotychczasowego systemu zasobów własnych poprzez wprowadzenie nowych źródeł unijnego budżetu. Realizując tę zapo-

²³ *Długofalowy budżet UE...*, op. cit., [15.12.2020]; *Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej...*, op. cit., s. 1-67; *Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Next Generation EU (commitments, in 2018 prices)*, Council of the European Union, s. 1-3, https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf, [15.12.2020].

²⁴ *Długofalowy budżet UE...*, op. cit., [15.12.2020]; *Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej...*, op. cit., s. 59-60.

wiedź, z dniem 1 stycznia 2021 r. weszły w życie zasoby własne powiązane z odpadami z tworzyw sztucznych niepoddany recyklingowi. Mają one przyczynić się do zmniejszenia konsumpcji produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, promowania recyklingu i rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym. Stawkę poboru nowej opłaty ustanowiono na poziomie 0,80 euro za kilogram niepoddanych recyklingowi odpadów z tworzyw sztucznych w każdym państwie członkowskim. Warto również dodać, że mimo propozycji KE dotyczącej zniesienia wszystkich rabatów i mechanizmów korekcyjnych, w WRF 2021-2027 zostały one wciąż utrzymane dla Niemiec, Austrii, Holandii, Szwecji i Danii²⁵.

Nowy długoterminowy budżet Unii zapewnia ramy finansowe dla ok. 40 nowych lub wzmocnionych „starych” programów dotyczących różnych obszarów polityk unijnych. Dla przykładu, w zakresie transformacji cyfrowej ustanowiono nowy program „Cyfrowa Europa” oraz zwiększono środki na cele cyfrowe w ramach instrumentu „Łącząc Europę”. Biorąc pod uwagę wydarzenia z ostatniego roku związane z pandemią Covid-19 powstał także program UE4Health. Ponadto wzmocniono finansowo program „Horyzont Europa”, w ramach którego realizowane są priorytety z zakresu badań, rozwoju i innowacji, jak również programy na rzecz młodzieży (np. „Erasmus+”). Znaczne środki wyasygnowano także na działania podejmowane w odniesieniu do zapewnienia skutecznego zarządzania migracją i granicami oraz w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (Europejski Fundusz Obrony), co jest związane z reformami w tych obszarach zapoczątkowanymi w ostatnich latach²⁶.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że prace nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi na lata 2021-2027 były do tej pory najtrudniejszymi w historii Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. Z jednej strony, wynikało to z wybuchu pandemii Covid-19, która – obok innych wyzwań stojących przed Unią, np. w zakresie zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa – doprowadziła do znacznego osłabienia gospodarek państw członkowskich UE, a także konieczności szybkiego opracowania skutecznych mechanizmów przeciwdziałania jej skutkom zarówno bieżącym, jak i przyszłym. Natomiast z drugiej strony, w trakcie negocjacji

²⁵ *Długofalowy budżet UE...*, op. cit., [15.12.2020].

²⁶ *Ibidem*.

doszło do ostrych sporów między ich uczestnikami, które zagrażały nawet zastosowaniem weta przez dwa państwa członkowskie wobec budżetu UE, co byłoby sytuacją bezprecedensową. Niemniej jednak instytucjom UE oraz państwom członkowskim udało się osiągnąć kompromis co do kształtu WRF 2021-2027 przed końcem poprzedniej perspektywy finansowej. Było to możliwe nie tylko dzięki staraniom prezydencji niemieckiej i opracowaniu porozumienia w zakresie mechanizmu warunkowości budżetowej, lecz również w wyniku dostrzeżenia przez uczestników procesu negocyjacyjnego znaczenia długofalowego budżetu dla skutecznej realizacji priorytetów Unii oraz stawiania czoła obecnym i przyszłym wyzwaniom. Nie oznacza to jednak, że wszelkie wątpliwości zostały rozwiązane i wdrażanie WRF nie będzie napotykało na różne problemy lub sprzeciwy poszczególnych państw. Muszą one jednakże dążyć do solidarnego ich rozwiązywania, by móc sprostać wyzwaniom, które mogą się pojawić w przyszłości.

Oceniając Wieloletnie Ramy Finansowe na lata 2021-2027 i ich strukturę, warto zwrócić uwagę na nieporównywalnie duży budżet Unii w wysokości 1,8 bln euro oraz podkreślić, że chociaż doszło do zmniejszenia wydatków na Wspólną Politykę Rolną i politykę spójności, to nadal dość znaczne środki przeznaczono na te pozycje. Ponadto, mimo potrzeby przesunięcia niektórych środków na przeciwdziałanie skutkom pandemii Covid-19, priorytety UE wciąż pozostają być skupione na realizacji celów związanych z transformacją ekologiczną i cyfrową. Potwierdzają to nie tylko znaczne fundusze wyasygnowane na te zadania w ramach WRF i instrumentu *Next Generation EU*, jak również zmodyfikowany system zasobów własnych (nowa opłata od niepoddanych recyklingowi odpadów plastikowych) oraz wzmocnione i nowe programy wydatków Unii Europejskiej. Należy także zauważyć, że podjęte zostały kroki na rzecz zapewnienia elastyczności budżetu unijnego poprzez ustanowienie szeregu instrumentów mających na celu umożliwienie Unii skutecznego i szybkiego reagowania na nieprzewidziane wydarzenia. Potwierdza to hipotezę postawioną we wstępie niniejszego tekstu odnoszącą się do tego, że Wieloletnie Ramy Finansowe na lata 2021-2027 zawierają perspektywiczne cele i programy rozwoju Unii Europejskiej, jak również skuteczne instrumenty reagowania na obecne i przyszłe wyzwania wewnętrzne i zewnętrzne.

Bibliografia

- Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom*, Dz. U. L, 2020, nr 424.
- Długofalowy budżet UE na lata 2021-2027 i pakiet odbudowy*, Rada Europejska/Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>.
- Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, Dz. U. C, 1993, nr 331.
- Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, Dz. U. L, 1988, nr 185.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027”*, COM(2018) 321 final, Bruksela, dnia 2.5.2018 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Budżet UE napędza plan odbudowy Europy”*, COM(2020) 442 final, Bruksela, dnia 27.5.2020 r.
- Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Next Generation EU (commitments, in 2018 prices)*, Council of the European Union, https://www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf/.
- Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020 r.) – Konkluzje*, EUCO 10/20, Bruksela, 21 lipca 2020 r.
- Nitszke A., *Perspektywy finansowe Unii Europejskiej*, [w:] A. Nitszke (red.), *Polityki europejskie. Perspektywa finansowa UE 2014-2020*, Wyd. KON Tekst, Kraków 2015.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami*, Dz. U. C, 2006, nr 139.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami*, Dz. U. C, 2013, nr 373.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 6 maja 1999 r. między Parlamentem Europejskim, Radą oraz Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej*, Dz. U. C, 1999, nr 172.
- Posiedzenie Rady Europejskiej (10 i 11 grudnia 2020 r.) – Konkluzje*, EUCO 22/20, Bruksela, 11 grudnia 2020 r.
- Praga: Grupa Przyjaciół Spójności przeciw cięciu środków UE na rozwój*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl/>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii*, Dz. U. L, 2020, nr 433 l.
- Sieradzka M., Verseck K., *Polskie i węgierskie weto wobec budżetu UE: czy jest zasadne?*, „Deutsche Welle”, 05.12.2020, <https://www.dw.com/>.

- Skarżyński S., *EU budget commissioner: We're ready to cut Poland and Hungary out of the Recovery Fund and proceed without them*, „Wyborcza.pl”, 04.12. 2020, <https://wyborcza.pl/>.
- Tkaczyński J.W., *Parlament Europejski wobec negocjacji Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027: między możliwościami a rozwojem*, [w:] A. Nitszke, J.J. Węc (red.), *Podsumowanie VIII kadencji Parlamentu Europejskiego. Wyzwania integracji europejskiej w latach 2014-2019*, Wyd. Księgarnia Akademicka, Kraków 2019.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. U. C, 2012, nr 326.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. U. C, 2016, nr 202.
- Wstępne sprawozdanie w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 – stanowisko Parlamentu z myślą o osiągnięciu porozumienia (COM (2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP))*, P8_TA(2018)0449 z 14 listopada 2018 r.

Spór o budżet Unii Europejskiej: polityczno-prawne ujęcie zasady praworządności oraz medialne sposoby przedstawienia relacji Polski z UE i ich wpływ na postrzeganie Polski na arenie międzynarodowej

W ostatnich tygodniach roku 2020, głównym tematem debaty międzynarodowej była kwestia budżetu Unii Europejskiej. Ze względu na specyficzną sytuację światową spowodowaną pandemią koronawirusa, opracowywany na najbliższe lata budżet, został rozszerzony o tzw. fundusz odbudowy. Ten istotny element ma pomóc odbudować gospodarkę państw członkowskich wspólnoty unijnej w rzeczywistości „pocovidowej”. Aby jednak Unia Europejska miała pewność, że otrzymane środki są wydawane zgodnie z przeznaczeniem, fundusz został powiązany z respektowaniem przez państwa zasady praworządności. Doprowadziło to do sporu między strukturami unijnymi, a Polską i Węgrami, które nie zgadzały się na powiązanie kwestii budżetowych z praworządnością.

Poniższa praca jest polityczno-prawną analizą ujęcia zasady praworządności, w której zbadano zasadność jej przejścia na grunt wspólnoty europejskiej. W artykule, podsumowano doniesienia medialne związane z relacjami Polski z Unią Europejską w odniesieniu do przedmiotu sporu. W tym celu, przedstawiono stanowiska trzech ogólnopolskich stacji telewizyjnych. Ostatnią kwestią poruszoną w artykule jest to, jak sytuacja związana z budżetem unijnym może wpłynąć na postrzeganie Polski na arenie międzynarodowej. Artykuł powstał w oparciu o tezę, iż zarówno spór Polski z instytucjami unijnymi, jak jego i medialne sposoby relacjonowania, mogą niekorzystnie wpłynąć na postrzeganie kraju na arenie międzynarodowej. Zastosowanymi metodami badawczymi w pracy, jest metoda komparatystyczna i deskryptywna.

* Victoria Leszczyńska, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: leszczynska.vic@gmail.com

** Jacek Szkudlarek, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: jacek.szkudlarek@int.pl

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej

Wraz z postępem integracji europejskiej oraz globalizacji, doszło do międzynarodowej współpracy gospodarczej i politycznej, angażującej wiele państw. Jedną z najważniejszych wspólnot, stojących na straży swobody gospodarczej, wolności obywatelskich, praw człowieka, równości, praworządności i demokracji, jest Unia Europejska. Realizuje ona nie tylko istotne – z punktu widzenia współpracy międzynarodowej – cele, ale również stawia na dialog pomiędzy uczestnikami i wzajemne poszanowanie wartości demokratycznych. W związku z pogłębiającą się integracją i koniecznością powstania prawnych regulacji, dbających o respektowanie przez wszystkich członków wspólnoty przyjętych ustaleń, ustanowiono dokument jakim jest Traktat Lizboński. Jednym z najistotniejszych członków Unii Europejskiej jest Polska, która do wspólnoty przystąpiła 1 maja 2004 r. Po 16 latach w strukturach Unii Europejskiej, zdecydowana większość Polaków, wyraża aprobatę dla takiego stanu rzeczy. W przeprowadzonym w 2019 r. sondażu, akceptacja dla obecności Polski w strukturach unijnych osiągnęła poziom 91%¹. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, oznacza nie tylko szybki rozwój gospodarczy, ale przede wszystkim awans cywilizacyjny, umożliwiający nawiązywanie i utrzymywanie aktywnych stosunków dyplomatycznych z innymi państwami. Ze względu na to, jak i wiele innych korzyści wynikających z uczestnictwa kraju w strukturach unijnych, w regularnych badaniach opinii publicznej, Polacy wyrażają wysoki poziom zadowolenia z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Warto zauważyć, że uważają oni Unię Europejską także za wspólnotę godną zaufania, w przeciwieństwie do np. niektórych instytucji krajowych².

Spór o budżet Unii Europejskiej

Ważnym aspektem wynikającym z członkostwa kraju w Unii Europejskiej, jest budżet i pozyskiwane dzięki niemu środki unijne. W ciągu 16 lat, Polsce wypłacono 188 miliardów euro³, a środki te w dużej mierze po-

¹ CBOS, *15 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, kwiecień 2019, s. 1, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_059_19.PDF, [22.12.2020].

² *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej. Wartości, instytucje, swobody, polityki sektorowe, problemy i kluczowe wyzwania*, CASE, 2019, s. 31, http://www.ptc.pl/pliki/2/1/raport_ue_polska.pdf, [19.12.2020].

³ M. Gąsiorowski, *Po co Polsce ta Unia? Weto Morawieckiego może wiele zmienić*, <https://www.google.pl/amp/s/businessinsider.com.pl/finanse/fundusze/budzet-ue-i-weto-polski-wspraworadzności-ile-pieniedzy-polska-dostala-z-unii/j5wzw97.amp>, [17.12.2020].

magają zlikwidować m.in. powstałe między regionami dysproporcje, a także przeciwdziałają „zacofaniu” regionów, które znalazły się w niekorzystnej sytuacji. Środki pochodzące z budżetu unijnego, wykorzystywane są chociażby: przy realizacji projektów związanych z gospodarką odpadami, budową dróg, ekologią, budową i remontem placówek edukacyjnych, szpitali, a także w walce z bezrobociem. Oprócz tego, od 2004 r. Polska uzyskała ponad 61 miliardów euro, co zostało przeznaczone na cele związane z rolnictwem i zarządzaniem zasobami naturalnymi⁴. Jak widać, są to ogromne środki pieniężne, bez których zrealizowanie większości celów z budżetu krajowego, byłoby praktycznie niemożliwe. Natomiast w roku 2019, Polska wraz z Węgry, znalazły się w gronie największych beneficjentów środków unijnych. Można się spodziewać, że w najbliższych latach tendencja ta zostanie utrzymana.

W 2020 r., w ramach unijnych zakupów, państwa członkowskie wspólnoty – w tym także Polska – mają otrzymać 20 milionów dawek szczepionek na COVID-19. Unijni liderzy, do budżetu postanowili także dołączyć tzw. fundusz odbudowy, którego zadaniem jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom pandemii koronawirusa. Aby jednak państwa członkowskie mogły skorzystać z dostępnych środków, muszą przestrzegać zasad związanych z praworządnością. W przeciwnym razie, Unia Europejska miałaby możliwość uruchomienia mechanizmu prowadzącego do zamrożenia wypłacanych pieniędzy. Mechanizm ten, miałby stanowić swego rodzaju zabezpieczenie zasad demokracji i praworządności, a dla Brukseli – byłby on możliwością szybszego i skuteczniejszego stosowania sankcji, gdyby tych zasad nie przestrzegano.

Wśród członków unijnej wspólnoty, o łamanie zasad praworządności najczęściej oskarżane są Polska i Węgry. I to właśnie te dwa państwa, najgłośniej w tej sprawie protestowały. Zarówno Polska jak i Węgry, od początku informowały, że jeżeli mechanizm prowadzący do zamrożenia pieniędzy unijnych w określonych sytuacjach powstanie, to będą blokować porozumienie w sprawie budżetu, do którego uchwalenia niezbędna jest jednomyślność wszystkich członków. Oba kraje zarzuciły wspólnocie, że mechanizm jest próbą ukarania ich za odmienne poglądy i w ich ocenie – mógłby stać się narzędziem politycznym, stosowanym wobec nie lubianych na arenie międzynarodowej krajów. Swoje stanowiska argumentowały w ten sposób,

⁴ Ibidem.

iż mechanizm warunkowości jest niezgodny z prawem unijnym, a także nie zawiera jasnych i przejrzystych definicji i to on w dużej mierze podważa zasady praworządności⁵. Niestety, nie doprecyzowały one, które punkty Traktatu Lizbońskiego miały przy tym na myśli. Jak się również okazało – projekt nowego rozporządzenia jasno wyjaśnia, kiedy i pod jakimi warunkami mechanizm może zostać użyty. Należy wspomnieć, że w przypadku braku terminowego ustalenia porozumienia dotyczącego budżetu, od stycznia 2021 r. zostałyby zastąpiony tzw. prowizorium budżetowym. Ogranicza się on jednak tylko do podstawowych wydatków Unii Europejskiej i nie zakłada nowych inwestycji⁶.

Sytuacja ta, zaniepokoiła przedstawicieli wielu europejskich państw. Swojego rozczarowania nie krył m.in. minister ds. europejskich Włoch Vincenzo Amendola, którego kraj miał być największym beneficjentem funduszu odbudowy. Jak powiedział: „Jesteśmy bardzo sfrustrowani. Dotyczy to nie tylko nas, ale również naszego społeczeństwa. Pandemia i niepewność wynikająca z kryzysu absolutnie się nie skończyły”⁷. W jego opinii, kraje wchodzące w skład unijnej wspólnoty, nie powinny obawiać się mechanizmu warunkowości, jeżeli tak jak deklarują, rzeczywiście przestrzegają zasad praworządności. Nie zabrakło również apeli, aby żadne państwo członkowskie nie blokowało porozumienia. Brak przyjęcia budżetu na lata 2021-2027, mógłby oznaczać początek największego kryzysu w historii zjednoczonej Europy. Należy tutaj pamiętać nie tylko o kryzysie zdrowotnym, spowodowanym pandemią koronawirusa, ale także kryzysie ekonomicznym i politycznym.

W związku z napiętą atmosferą w strukturach unijnych, stanowisko w sprawie zabrała także Szefowa Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen. Na jednym z posiedzeń Parlamentu Europejskiego zapowiedziała, że państwa, które mają wątpliwości w sprawie mechanizmu praworządności, mogą zgłosić swoje zastrzeżenia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁸. Jak podkreśliła: „Jest to miejsce, gdzie różnice zdań na temat

⁵ *Wspólna deklaracja premierów Polski i Węgier*, <https://www.gov.pl/web/ue/wspolna-deklaracja-premierow-polski-i-wegier>, [21.12.2020].

⁶ PAP, *Co oznacza prowizorium budżetowe w Unii Europejskiej?*, <https://www.pap.pl/>, [21.12.2020].

⁷ PAP, *W UE nie ma jednomyślności w sprawie budżetu. Konfrontacja ze stanowiskiem Polski i Węgier*, <https://www.pap.pl/>, [21.12.2020].

⁸ TVN24, *„Jest jasna droga”. Von der Leyen sugeruje rozwiązanie dla Polski i Węgier*, <https://tvn24.pl/swiat/>, [21.12.2020].

tekstów prawa są zazwyczaj rozstrzygane i nie dzieje się to kosztem milio-
nów Europejczyków, którzy pilnie czekają na naszą pomoc”⁹. Ostatecznie,
po długich negocjacjach szefowie wszystkich państw i rządów wchodzących
w skład unijnej wspólnoty, zawarły porozumienie w sprawie budżetu.

Prawna koncepcja zasady praworządności i jej odniesienie do działalności instytucji unijnych

Początki koncepcji państwa prawa sięgają XIX wieku, kiedy w eu-
ropejskich doktrynach prawnych stawiano twarde postulaty o ograniczaniu
ingerencji państwa w życie obywateli. Zgodnie z nimi, konieczne było nało-
żenie „efektywnych ograniczeń na wykonywanie władzy publicznej celem
zachowania praw i wolności obywatelskich”¹⁰.

Zasada państwa prawnego wpisuje się w katalog zasad ustroju, czyli
wartości i zasad „które rozstrzygają o charakterze ustrojowym państwa
i określają panujący w nim system władzy”¹¹. L. Gardocki definiuje ją jako
sumę cech ustrojowych współczesnego państwa demokratycznego, czyli:
„zasada podziału władz, zwierzchnictwa konstytucji, niezależności sądów,
niezawisłości sędziów, szczególnej roli ustawy jako podstawowego i pow-
szecznego źródła prawa”¹².

Praworządność jest nierozzerwalnie związana z każdym europejskim
modelem demokratycznym, charakteryzując tym samym ustroje prawne
wszystkich państw Europy. Wynika z niej fakt, że każde działanie władzy
publicznej musi mieć upoważnienie prawne w ustawie (w przypadku prawa
zwyczajowego) lub w prawie stanowionym przez sądy (w przypadku prawa
precedensowego). Nadanie prawu statusu najwyższego czynnika w hierar-
chii ustrojowej oznacza jego zwierzchnictwo i pełną kontrolę nad władzą
publiczną. „Idąc krok dalej, państwo prawa ma stworzyć i gwarantować
system prawny działający w oparciu o podział władzy (znaczenie formalne)
oraz przyjąć pewne zasady „praworządności” (znaczenie materialne)”¹³.

Ujmując zagadnienie z perspektywy podmiotowej, władza publiczna
rozwija swoją aktywność na podstawie i w granicach prawa, które określa
zakres i możliwości jej funkcjonowania – co prowadzi do dokonywania

⁹ Rzeczpospolita, *Von der Leyen: Polska może iść do TSUE zamiast blokować budżet*, <https://www.rp.pl/Unia-Europejska/201129666>, [21.12.2020].

¹⁰ K. Lankosz, *Traktat o Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

¹¹ L. Gardocki, *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2019, s. 74-75.

¹² Ibidem.

¹³ K. Lankosz, op.cit.

przez nią czynności konwencjonalnych wyższego rzędu, w określonej prawnej formie, na należytej podstawie prawnej i w zgodności z wiążącymi dany organ przepisami¹⁴.

Zasada praworządności została wysłowiona w art. 2 Konstytucji RP stanowiącym, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). W kwestii podmiotowej, zasada znajduje swoje rozwinięcie w art. 7 Konstytucji RP, który określa obowiązek funkcjonowania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. „Celem zasady legalizmu jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem”¹⁵. Wszelka działalność niepożądana powinna wiązać się więc z odpowiedzialnością konstytucyjną i karną osób naruszających, a także cywilną w przypadku Skarbu Państwa. W odniesieniu do powyższego, warto przytoczyć sentencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 35/08, określającą, że każdy system prawny musi zakładać obowiązywanie zasady praworządności, „ponieważ dopuszczenie łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania” (Wyrok TK z 16. 03.2011 r., K 35/08, OTK 2011, nr 2, poz. 10).

Skoro zasada praworządności jest fundamentem funkcjonowania każdego europejskiego demokratycznego państwa, nie powinien dziwić fakt przejścia jej na grunt wspólnoty europejskiej. „Oparcie Unii na wartości państwa prawnego należy rozumieć w ten sposób, że niezależnie od szczegółowych różnic w ujmowaniu samej koncepcji państwa prawnego czy też rządów prawa w poszczególnych krajach, jej istotą jest nałożenie efektywnych ograniczeń na wykonywanie władzy publicznej w celu zachowania praw i wolności obywateli”¹⁶.

¹⁴ M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, Warszawa 2016, art. 7.

¹⁵ M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 7.

¹⁶ K. Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich Unii Europejskiej z perspektywy wspólnych wartości*, [w:] G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Polczyńska, K. Sękowska-Kozłowska (red.), *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, Warszawa 2017.

Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn” (Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.).

Jeszcze zanim zasada rządów prawa została wpisana do prawa traktatowego, była przywoływana przez Trybunał Sprawiedliwości. W wyroku 294/89 „Les Verts”, organ ten stwierdził, że Wspólnota Europejska jest „wspólnotą prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat” (Wyrok ETS 294/ 83 Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, 1986 ECR 1339). Zasada praworządności nie istnieje więc jedynie jako wskazówka interpretacyjna, lecz posiada samodzielny charakter, kształtujący odpowiednią wykładnię prawa. Oddziałując na państwa członkowskie poprzez ocenę prawa krajowego bądź organów władzy publicznej, zapewnia ochronę dla prawa unijnego jako „porządku ponadnarodowego i autonomicznego”¹⁷.

Mając świadomość, jaką wagę przywiązuje Unia do zasady praworządności, zrozumiałe stają się przepisy art. 7 (procedura zawieszająca niektóre prawa państwa członkowskiego) oraz art. 49 TUE (kryteria akcesyjne). Pierwszy z nich określa procedurę wdrażaną przeciwko państwu, w którym Rada stwierdziła „istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2”. Przepis opisuje właściwy przebieg procedury zmierzającej do zawieszenia niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów, wśród których jest prawo do głosowania przedstawiciela rządu zawieszonego państwa w Radzie. Art. 49 dotyczy warunków, jakie musi spełniać państwo ubiegające się o członkostwo w Unii Europejskiej. Określa, że „Każde Państwo Europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w art. 2 i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii”.

¹⁷ M. Taborowski, *Rozdział II Praworządność (ART. 2 TUE) jako wartość podlegająca ochronie w relacji z państwem członkowskim Unii Europejskiej*, [w:] *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.

Kreuje się więc zobowiązanie państwa członkowskiego, do zagwarantowania bezpieczeństwa prawa unijnego dwutorowo. Z jednej strony, prawo powinno być chronione przez władzę sądowniczą niezależną od władzy ustawodawczej czy wykonawczej; z drugiej zaś to prawo konstytuuje ową niezależność, tak więc jej przestrzeganie jest przestrzeganiem zasad praworządności. „Brak w określonym państwie członkowskim stosownych gwarancji w tym względzie może być zatem uznany, przynajmniej w odniesieniu do konkretnych materii podlegających harmonizacji lub ujednoliceniu w prawie Unii, za uchybienie zobowiązaniom przewidzianym w tym prawie”¹⁸.

M. Sajfan w artykule *Rządy prawa a przyszłość Europy* stawia następującą tezę: „Jeżeli rządy prawa wpisane do katalogu zawartego w art. 2 TUE są konieczną przesłanką funkcjonowania wszystkich pozostałych wartości tam wymienionych, to uzasadnione jest stwierdzenie, że ryzyko załamania rządów prawa musi powodować zapalenie świateł alarmowych na wszystkich poziomach”. Relację pomiędzy praworządnością, a innymi wartościami wysłowionymi w Traktacie z Maastricht wykazał M. Taborowski na podstawie klauzuli tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2.

Celem klauzuli tożsamości narodowej jest poszanowanie dla interesów poszczególnych państw. Klauzula nie ma jednak, w przeciwieństwie do zasady praworządności, samodzielnej funkcji normatywnej – „może stanowić dodatkowe uzasadnienie w kontekście określonej interpretacji już istniejących konstrukcji prawa unijnego”¹⁹. Obie klauzule mają na celu optymalizowanie działania zarówno UE, jak i państwa członkowskiego. Im większa ingerencja Unii w tożsamość narodową, tym intensywniej oddziałuje art. 4 ust. 2 na korzyść państwa członkowskiego. Odwrotnie jest w przypadku klauzuli praworządności – im bardziej państwo członkowskie narusza standardy legalizmu, tym intensywniej oddziałuje art. 2 na niekorzyść państwa członkowskiego. Znaczenie klauzuli tożsamości narodowej zwiększa się wraz ze zwiększaniem ingerencji Unii w partykularne interesy państwa członkowskiego. W przypadku zasady praworządności, gdy zwiększa się ingerencja ze strony państwa członkowskiego w standardy państwa prawa, z większą intensywnością klauzula ta działa na sposób rozwiązania sprzyjającego praworządności, a jednocześnie na korzyść Unii Europejskiej.

¹⁸ P. Mikłaszewicz, *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, PiP 2018, nr 3, s. 40-54.

¹⁹ M. Taborowski, op. cit.

Kolizja obu wartości następuje w sytuacji, gdy zderza się zobowiązanie państwa członkowskiego do przestrzegania zasady praworządności ze zobowiązaniem Unii do poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich. Zdaniem M. Taborowskiego, w takiej sytuacji należy uznać postulat, że na tożsamość narodową mogą powoływać się „tylko te państwa członkowskie, które przestrzegają wartości z art. 2 TUE”²⁰. Państwa opierają się na zasadach określonych w art. 2 TUE i to w ramach ich przestrzegania, Unia jest zobowiązana do poszanowania tożsamości narodowej. „Innymi słowy, art. 2 TUE stanowi granicę dla możliwości wykorzystywania przez państwa członkowskie art. 4 ust. 2 TUE”²¹. Nie sposób nie zgodzić się takim pojmowaniem zasad w kontekście przytoczonej argumentacji.

Sposób przedstawienia relacji Polski z Unią Europejską według wybranych ogólnopolskich stacji telewizyjnych

Środki masowego przekazu odgrywają kluczową rolę w budowaniu wizerunku państwa. Pozytywny wizerunek kraju na arenie międzynarodowej, może ułatwić nawiązywanie stosunków dyplomatycznych polegających m.in. na zawieraniu umów międzynarodowych. Ze względu na skuteczność mediów, mogą one zostać uznane za czynne narzędzie kształtujące politykę zagraniczną państwa. Do środków masowego przekazu zaliczana jest prasa, radio, telewizja oraz internet – jednak to właśnie telewizja, jest uznawana za najpopularniejszy nośnik informacji masowych²². Skuteczność telewizji polega przede wszystkim na możliwości oddziaływania na odbiorcę poprzez percepcję wzrokową. Przekazy telewizyjne cechują się wówczas nie tylko szybkością transmitowanych treści, ale również możliwością oddziaływania na emocje odbiorców. Z tego też powodu, istotnym elementem sporu o budżet UE stały się media i ich różnorodne sposoby relacjonowania przebiegu dyskusji z państwami członkowskimi. Do najaktywniejszych w tym temacie należy zaliczyć trzy ogólnopolskie stacje telewizyjne – TVP, TVN i Polsat. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż każda z nich w charakterystyczny dla siebie sposób, odmiennie postrzega istotę współuczestnictwa Polski w strukturach unijnych oraz płynących z tego korzyści.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² W badaniu CBOS z maja 2019 roku potwierdzono, że dla 58% Polaków to telewizja jest głównym źródłem informacji o wydarzeniach w kraju i na świecie. Zob. https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_070_19.PDF [30.11.2020].

W skutek zmian kadrowych, Telewizja Polska rozpoczęła agitację polityczną na rzecz koalicji rządzącej, bezkrytycznie i w pełni popierając jej działania. TVP w swoich programach poświęconych kwestii budżetu UE wyraźnie podkreślała, iż pierwotne rozporządzenie „było rozporządzeniem bandyckim, które powstało z łamania traktatu, łamania konkluzji lipcowej Rady”. Zaproszony do jednego z programów gość, często wówczas zaznaczał, że w Unii Europejskiej „nie gramy z dżentelmenami, według zasad fair, tylko gramy z ludźmi, dla których faulowanie stało się drugą naturą”²³. W przypadku stosowania takiej retoryki, widzowie mogą odnieść wrażenie, że wspólnota unijna jest do Polski wrogo nastawiona, a ponadto – nie jest instytucją godną zaufania. Wizerunek Unii jako nieuczciwego i wręcz niechcianego partnera Polski, jest stale podtrzymywany w ramach kolejnych publikacji informacyjnych.

Telewizja TVN, dysponowała wieloma relacjami reporterskimi na żywo, nadawanymi prosto z siedziby Parlamentu Europejskiego. Nadawca ten, w swoich programach poświęcił wiele miejsca kwestiom negocjacji nad budżetem unijnym. Z wielu emitowanych materiałów informacyjnych można było wywnioskować, iż przyjęcie budżetu przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej jest istotną kwestią z punktu widzenia społecznego, politycznego oraz gospodarczego. Widzowie mieli okazje m.in. przekonać się na co zostaną przeznaczone środki unijne w ramach funduszu odbudowy²⁴. Warto jednak podkreślić, że spór o budżet Unii Europejskiej został przez telewizję TVN wykorzystany do ponownego krytykowania postępowania partii rządzącej. Przykładem mogą być wypowiedzi zapraszanych do programów tej stacji telewizyjnej ekspertów, którzy podkreślali, iż groźba weta unijnego jest m.in. „kompletnym szaleństwem”²⁵ czy też, że obecni rządzący prowadzą Polskę w stronę Polexitu lub istotnego zmarginalizowania w Unii Europejskiej²⁶. Choć TVN w swoich materiałach utrzymywał retorykę na korzyść unijnej wspólnoty, to można odnieść wrażenie, że wiele istotnych informacji na temat m.in. tego, jakie mogą być ewentual-

²³ TVP Info, *Legutko o porozumieniu: To sukces, ale pamiętajmy, że nie gramy z dżentelmenami*, <https://www.tvp.info/51281597/szczyt-ue> [2.12.2020].

²⁴ TVN24, *Parlament Europejski o unijnym budżecie*, <https://tvn24.pl/> [07.12.2020].

²⁵ TVN24, *Bardzo łatwo polskie i węgierskie weto obejść*, <https://tvn24.pl/polska/budzet-ue> [30.11.2020].

²⁶ TVN24, *To, co robi rząd, jest niebezpieczne dla Polski*, <https://tvn24.pl/polska/> [07.11.2020].

ne negatywne konsekwencje wynikające z zawetowania przez Polskę nowego budżetu, były bagatelizowane na rzecz krytyki aktualnego rządu.

Ostatni analizowany nadawca, czyli Telewizja Polsat w swoich materiałach skupiał się głównie na słowach premiera Mateusza Morawieckiego²⁷ oraz innych polityków koalicji rządzącej²⁸, którzy zdecydowanie krytycznie odnoszą się do kwestii praworządności. Wypowiedzi te były sporadycznie konfrontowane z wypowiedziami Ursuli von der Leyen czy Charlesa Michaela²⁹. Następne artykuły dotyczą rezolucji PE ws. praworządności w Polsce³⁰, a także raportu Komisji w tej samej sprawie³¹. Mimo, że teksty związane z tymi wydarzeniami mają jedynie charakter poglądów, kolejne stanowią omówienie – gdzie szczególną uwagę dziennikarze zwrócili na opinię polityków koalicji rządzącej³² oraz komisarz ds. sprawiedliwości Very Jourovej³³. W kolejnych artykułach przywoływane są głównie wypowiedzi polityków opowiadających się za odrzuceniem powiązania budżetu Unii z praworządnością. Tendencja utrzymuje się do ostatniego szerzej omawianego wydarzenia, czyli porozumienia w sprawie Budżetu i przyjęcia rozporządzenia przez Parlament Europejski³⁴. Wobec powyższego nie trudno zauważyć, że materiały prasowe dostarczane przez Polsat nie odnoszą się do kwestii praworządności, w pełni ją instrumentalizując do rozgrywki politycznej. Dziennikarze nie spróbowali podjąć tematu w rzetelny sposób, a publikowane treści zawierają wiele ostrych deklaracji politycznych. Pozwala to sądzić, że celem publikacji jest oddziaływanie emocjonalne na odbiorcę. Warto zwrócić uwagę na fakt, że dziennikarze zdecydowanie więcej uwagi poświęcają politykom koalicji rządzącej.

²⁷ Polsat News, *Morawiecki na szczycie UE: nie zgodzimy się na ogólną klauzulę ws. Praworządności*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-07-19/> [2.12.2020].

²⁸ Polsat News, *„Podwójne standardy TSUE”. Ziobro o powiązaniu funduszy z praworządnością*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-07-20/> [2.12.2020].

²⁹ Polsat News, *Rozbieżne wypowiedzi ws. praworządności po szczycie UE*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-07-21/> [20.12.2020].

³⁰ Polsat News, *Szef Rady Europejskiej chce powiązać praworządność z dostępem do unijnych pieniędzy*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-07-02/> [20.12.2020].

³¹ Polsat News, *Raport Komisji Europejskiej o Polsce. Zastrzeżenia do reformy sądownictwa, mediów i CBA*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-09-30/> [20.12.2020].

³² Polsat News, *„Zamach na demokrację”. Ziobro o rezolucji europarlamentu ws. Polski*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-09-17/> [20.12.2020].

³³ Polsat News, *Jourova: UE była naiwna myśląc, że praworządność to dobro dane raz na zawsze*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-10-01/> [2.12.2020].

³⁴ Polsat News, *Parlament Europejski przyjął rozporządzenie ws. praworządności w budżecie UE*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-12-16/> [20.12.2020].

Podsumowanie

Istota praworządności w skutek rozgrywek politycznych i przekazu medialnego, uległa rozmyciu. Wydaje się, że zarówno politycy jak i dziennikarze w rzeczywistości nie odnoszą się do tej zasady, a skupiają się na udziale w konflikcie z UE. Konflikt o praworządność nie ma zatem wymiaru merytorycznego, stanowiąc jedynie międzynarodową rozgrywkę wpływającą na emocje obywateli zaangażowanych w niego państw. Tego rodzaju działania, mogą niekorzystnie wpłynąć na postrzeganie Polski na arenie międzynarodowej, jak i stosunku Polaków do członkostwa w strukturach unijnych.

Ponadto, Polska występując przeciwko powiązaniu wypłaty środków unijnych z przestrzeganiem prawa daje wyraz tego, iż rządzący mają problemy z egzekwowaniem zasad praworządności i demokracji. Przez takie decyzje, w przyszłości Polska może przestać być odbierana jako kraj, który chętnie współpracuje nad wypracowywaniem korzystnych dla unijnej wspólnoty kompromisów. Groźba zawetowania budżetu, pokazała Polskę od strony kraju, który jest skłócony z unijnymi sojusznikami lub który nie potrafi, czy też nie chce się z nimi porozumieć. Stanowi to poważne zagrożenie dla wizerunku Polski, co może zniechęcać m.in. zagranicznych inwestorów do prowadzenia na obszarze kraju działalności gospodarczej. Nie pomaga również fakt, że w kwestii budżetu, Polska zawarła swego rodzaju sojusz z Węgrami. Warto pamiętać, że Węgry mają istotny problem z dysponowaniem unijnymi środkami, które trafiają np. do biznesmenów z kręgów rządzących. Porozumienie Polski z Węgrami, arena międzynarodowa może odebrać zatem jako przyzwolenie na taką działalność. Może się to okazać przeszkodą w nawiązywaniu stosunków dyplomatycznych z państwami, które cenią sobie poszanowanie zasad wolności, równości i praworządności.

Bibliografia

- Florczak-Wątor M., [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Gardocki L., *Polskie Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2019.
- Gąsiorowski M., *Po co Polsce ta Unia? Weto Morawieckiego może wiele zmienić*, <https://www.google.pl/amp/s/businessinsider.com.pl/finanse/fundusze/budzet-ue-i-weto-polski-ws-praworzadnosci-ile-pieniedzy-polska-dostala-z-unii/>.
- Lankosz K., *Traktat o Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Miklaszewicz P., *Niezależność sądów i niezawisłość sędziów w kontekście zasady rządów prawa – zasadniczy element funkcjonowania UE w świetle orzecznictwa TSUE*, PiP 2018, nr 3, s. 40-54.

- Taborowski M., *Rozdział II Praworządność (ART. 2 TUE) jako wartość podlegająca ochronie w relacji z państwem członkowskim Unii Europejskiej*, [w:] *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.
- Wójtowicz K., *Poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich Unii Europejskiej z perspektywy wspólnych wartości*, [w:] G. Baranowska, A. Gliśczyńska-Grabias, A. Hernandez-Polczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, Warszawa 2017.
- Zubik M., Sokolewicz W., [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, Warszawa 2016.

Netografia:

- PAP, *Co oznacza prowizorium budżetowe w Unii Europejskiej?*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/>.
- PAP, *W UE nie ma jednomyślności w sprawie budżetu. Konfrontacja ze zdaniami Polaków i Węgier*, <https://www.pap.pl/>.
- Polsat News, *Szef Rady Europejskiej chce powiązać praworządność z dostępem do unijnych pieniędzy*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-07-02/>.
- Polsat News, *Morawiecki na szczycie UE: nie zgodzimy się na ogólną klauzulę ws. Praworządności*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-07-19/>.
- Polsat News, *„Podwójne standardy TSUE”. Ziobro o powiązaniu funduszy z praworządnością*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-07-20/>.
- Polsat News, *Różne wypowiedzi ws. praworządności po szczycie UE*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-07-21/>.
- Polsat News, *„Zamach na demokrację”. Ziobro o rezolucji europarlamentu ws. Polski*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-09-17/>.
- Polsat News, *Raport Komisji Europejskiej o Polsce. Zastrzeżenia do reformy sądownictwa, mediów i CBA*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-09-30/>.
- Polsat News, *Jourova: UE była naiwna myśląc, że praworządność to dobro dane raz na zawsze*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-10-01/>.
- Polsat News, *Parlament Europejski przyjął rozporządzenie ws. praworządności w budżecie UE*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-12-16/>.
- Rzeczpospolita, *Von der Leyen: Polska może iść do TSUE zamiast blokować budżet*, <https://www.rp.pl/Unia-Europejska/>.
- TVN24, *„Jest jasna droga”. Von der Leyen sugeruje rozwiązanie dla Polski i Węgier*, <https://tvn24.pl/>.
- TVP Info, *Legutko o porozumieniu: To sukces, ale pamiętajmy, że nie gramy z dżentelmenami*, <https://www.tvp.info/51281597/>.
- Wspólna deklaracja premierów Polski i Węgier*, <https://www.gov.pl/web/ue/wspolna-deklaracja-premierow-polski-i-wegier/>.

Sondaże:

- 15 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, CBOS, kwiecień 2019, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_o59_19.PDF/.
- Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej. Wartości, instytucje, swobody, polityki sektorowe, problemy i kluczowe wyzwania*, CASE, 2019, http://www.ptep.pl/pliki/2/1/raport_ue_polska.pdf/.

Jakub Klepański*

**Parliamentary activity of deputies from
the Warmia-Masuria province in the first year
of the 9th term of the Sejm of the Republic of Poland
– quantitative analysis**

Parliamentary activity is one of the basic (and at the same time the best verifiable) tasks in the overall activity of a deputy. While performing the function of the legislative authority, regardless of belonging to the ruling majority or to opposition, parliamentarians have the appropriate instruments thanks to which they carry out their mission in the Sejm of the Republic of Poland. These instruments include: participation in voting, speeches at the sessions of the Sejm, interpellations, inquiries, questions on current issues, statements, possibility of submitting parliamentary bills projects, membership in a committee.

By using the above-mentioned instruments, parliamentarians record their individual participation in the entire legislative process. The following research analyzes the comparison of this activity among deputies from the Warmian-Masurian province. Due to the editorial limitations of this chapter, the research was limited to quantitative analysis. The research is based on data, ignoring the substantive value of the work of deputies whose comprehensive comparative studies require extensive qualitative research.

The overriding aim of this research is to compare the numerical values of the parliamentary activity of the politicians listed below. This will make it possible to determine which politicians most often use the available instruments in parliamentary work. Thus, it will be possible to determine which deputies participate more actively in the legislative process in the state.

The adopted research hypothesis assumes that parliamentarians from the Warmian-Masurian region, coming from opposition groups (i.e. *Koalicja Obywatelska*, *Lewica*, *Koalicja Polska*), more willingly use

* MA Jakub Klepański, Institute of Political Science, University of Warmia and Mazury in Olsztyn / mgr Jakub Klepański, Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: jakub.klepanski@gmail.com

direct instruments of parliamentary activity in parliamentary work and the legislative process than parliamentarians who are club members holding the majority of seats. This assumption was constructed on the basis of the results of preliminary studies signaling the possibility of this type of tendency.

The research questions answered by the following studies are:

1. Which MP from the Warmian-Masurian province most often uses the available instruments in parliamentary work?
2. Members of which parliamentary club most often use the available instruments in their parliamentary work?
3. Which of the instruments of their activity available to parliamentarians are most often used?
4. Are there significant differences in the intensity of using the available instruments of parliamentary activity between parliamentarians from the parliamentary caucus having the majority and those who come from the opposition?

The politicians whose activity was analyzed were selected from two districts: 34 (Elbląg) and 35 (Olsztyn). Those are:

1. District 34¹: Zbigniew Babalski (Prawo i Sprawiedliwość)², Monika Falej (Lewica)³, Elżbieta Gelert (Koalicja Obywatelska)⁴, Robert Gontarz (Prawo i Sprawiedliwość)⁵, Leonard Krasulski (Prawo i Sprawiedliwość)⁶, Jacek Protas (Koalicja Obywatelska)⁷, Jerzy Wilk (Prawo i Sprawiedliwość)⁸, Zbigniew Ziejewski (Koalicja Polska)⁹.

2. District 35: Iwona Arent (Prawo i Sprawiedliwość)¹⁰, Janusz Cichoń (Koalicja Obywatelska)¹¹, Wojciech Kossakowski (Prawo i Sprawiedliwość)¹², Marcin Kulasek (Lewica)¹³, Wojciech Maksymowicz (Prawo i Sprawiedliwość)¹⁴, Jerzy Małecki (Prawo i Sprawiedliwość)¹⁵, Paweł Papke (Koa-

¹ The names of parliamentary clubs to which they belong are given in parentheses next to the surnames of parliamentarians.

² Zbigniew Babalski, <https://tinyurl.com/y8eu383m>, [10.12.2020].

³ Monika Falej, <https://tinyurl.com/y9bb8r3j>, [10.12.2020].

⁴ Elżbieta Gelert, <https://tinyurl.com/y8cxypax>, [10.12.2020].

⁵ Robert Gontarz, <https://tinyurl.com/y7oqcex5>, [10.12.2020].

⁶ Leonard Krasulski, <https://tinyurl.com/y7yohkxj>, [10.12.2020].

⁷ Jacek Protas, <https://tinyurl.com/yaqnmxdq>, [10.12.2020].

⁸ Jerzy Wilk, <https://tinyurl.com/y7mt563g>, [10.12.2020].

⁹ Zbigniew Ziejewski, <https://tinyurl.com/yaqzmzhrx>, [10.12.2020].

¹⁰ Iwona Arent, <https://tinyurl.com/ybh3b8mg>, [10.12.2020].

¹¹ Janusz Cichoń, <https://tinyurl.com/ycedhbvm>, [10.12.2020].

¹² Wojciech Kossakowski, <https://tinyurl.com/yacd9zus>, [10.12.2020].

¹³ Marcin Kulasek, <https://tinyurl.com/y8ndgcb5>, [10.12.2020].

¹⁴ Wojciech Maksymowicz, <https://tinyurl.com/yevf4mzz>, [10.12.2020].

licja Obywatelska)¹⁶, Urszula Pasławska (Koalicja Polska)¹⁷, Anna Wasilewska (Koalicja Obywatelska)¹⁸, Michał Wypij (Prawo i Sprawiedliwość)¹⁹.

The research material is empirical data, cataloged and processed on the official website of the Sejm of the Republic of Poland²⁰.

The research method used is quantitative analysis, the use of which was based on: collecting numerical data on a given form of parliamentary activity of a politician; processing these data according to the developed comparative system; comparative studies of the collected materials in relation to the researched units.

The time frame in which the analyzed research material is located is determined by the first year of operation of the Sejm of the Republic of Poland of the 9th term – from October 12, 2019 to October 12, 2020. During this period, 18 sessions of the Sejm (lasting a total of 46 days) were held, of which the shortest lasted 1 day and the longest – 7 days. Thus, constructed time frames constitute an interesting starting point for research on parliamentary activity of deputies. Moreover, they are conditioned by the time in which these studies were conducted (i.e. December 2020).

Literature review

The parliamentary activity of deputies is a popular subject of research among scientists related to the social sciences and humanities. However, when reviewing the specialist literature on the subject, it should be noted that comparative studies on the parliamentary activity of deputies from the Warmia and Mazury region have not been carried out so far. Therefore, this study is a kind of complement to this previously undeveloped space. At the same time, it opens the way to further deliberations in this direction with the need to supplement this research with qualitative analysis.

Quantitative research on the parliamentary discourse was carried out, among others, by Martin G. Søyland and Emanuele Lapponi²¹. The language classifiers created by the authors made it possible to analyze the stances and declarations of political parties in Norway. On this basis, an

¹⁵ Jerzy Malecki, <https://tinyurl.com/yay3wod5>, [10.12.2020].

¹⁶ Paweł Papke, <https://tinyurl.com/ydxtwlst>, [10.12.2020].

¹⁷ Urszula Pasławska, <https://tinyurl.com/ydethm2n>, [10.12.2020].

¹⁸ Anna Wasilewska, <https://tinyurl.com/yc2ue3gb>, [10.12.2020].

¹⁹ Michał Wypij, <https://tinyurl.com/y8prtp6w>, [10.12.2020].

²⁰ *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://www.sejm.gov.pl/>, [10.12.2020].

²¹ M.G. Søyland, E. Lapponi, *Party Polarization and Parliamentary Speech*, http://folk.uio.no/martigso/workingpapers/soyland_lapponi_ecpr2017.pdf, [10.12.2020].

attempt was made to measure the level of polarization of the political scene. The conclusions indicate that the society does not more often confuse political parties ideologically close to each other in relation to those that are fundamentally different in this matter. The authors point out the risk of using innovative quantitative methods – the results provided by appropriate software and algorithms should be additionally verified in order to avoid the risk of imprecise conclusions.

An interesting quantitative analysis of the parliamentary discourse was carried out by Ben Curran's team²². Latent Dirichlet Allocation is a model constructed by the authors of the work to discover the thematic structure of the government's digital database of parliamentary speeches in New Zealand. The use of this interesting mechanism made it possible to indicate thematic trends in the New Zealand parliament, and it was also shown which political groups were at the fore in the discourse in the analyzed period.

An exceptionally interesting scientific position from the perspective of the following research is a project by Thomas Däubler, Love Christensen and Lukáš Linek²³. The authors examined how the parliamentary activity of given deputies influences the level of their popularity both within their party and among voters during the election campaign. Research based on the analysis of deputies from the Czech and Swedish parliaments showed that, as a rule, the parliamentary work of a given deputy does not affect the level of his popularity among voters, unless the context of this activity (e.g. an extremely important social topic) draws attention to a given politician. On the party level, the politician's parliamentary activity plays an important role in the context of his position in the party.

The activity of deputies in the European Parliament was the subject of research by Eva-Maria Euchner and Elena Frech²⁴. Combining multi-level mixed effects linear regression models and expert interviews, the authors show that MEPs whose position on the election list is determined by the party elite at the national level most often use speeches as a form of

²² B. Curran et al., *Look who's talking: Two-mode networks as representations of a topic model of New Zealand parliamentary speeches*, "PLoS ONE", Vol. 13(6), <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0199072>, [10.12.2020].

²³ T. Däubler, L. Christensen, L. Linek, *Parliamentary Activity, Re-Selection and the Personal Vote. Evidence from Flexible-List Systems*, "Parliamentary Affairs" 2018, Vol. 71(4), pp. 930-949.

²⁴ E.M. Euchner, E. Frech, *Candidate Selection and Parliamentary Activity in the EU's Multi-Level System: Opening a Black-Box*, "Politics and Governance" 2020, vol. 8(1), pp. 72-84.

activity, and the deputies who held less lucrative positions on the election lists, and yet they won a mandate, they are more willing to use written forms of participation in the legislative process at the level of the European Parliament. The results of the research suggest a significant influence of the national elite of political parties from which MEPs come from in the context of their parliamentary activity.

Lukáš Hájek conducted research on the performance of many functions at the same time by Czech deputies²⁵. The results indicated that this influenced their level of activity in the context of exercising their mandate. However, irregularities in this matter are noted – people holding several positions probably save time on some activities and focus more on others.

Cristina Leston-Bandeira²⁶ conducted research on the activity of deputies in the Portuguese parliament in a slightly different context – she analyzed the impact of new devices on the level and quality of this activity. The analysis showed that the use of the new ICT system resulted in greater accessibility of the parliamentary institution to the citizen, which favors the feeling that society plays a stronger control function over politicians.

The articles cited above are only some examples of research on the parliamentary activity of politicians. Popular research in this matter is the analysis of parliamentary discourse²⁷. The subject of parliamentary activity of politicians, despite the increase in popularity, is still a very interesting and unexploited field for research, both for political scientists, sociologists, historians, and even lawyers or economists.

²⁵ L. Hájek, *The effect of multiple-office holding on the parliamentary activity of MPs in the Czech Republic*, "The Journal of Legislative Studies" 2017, vol. 23(4), pp. 484-507.

²⁶ C. Leston-Bandeira, *Are ICTs Changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament?*, "The Journal of Legislative Studies" 2007, vol. 13(7), pp. 403-421.

²⁷ In the context of this research, it is also worth reading, among others: S. Shenhav, *Once Upon a Time There Was a Nation: Narrative Conceptualization Analysis. The Concept of 'Nation' in Discourse of Israeli Likud Party Leaders*, "Discourse & Society" 2004, vol. 15(1), pp. 81-104; K. Ping, L. Lingling, *Application of Interpersonal Meaning in Hillary's and Trump's Election Speeches*, „Advances in Language and Literary Studies" 2017, vol. 8, pp. 28-36; T.A. van Dijk, *Principles of critical discourse analysis*, "Discourse & Society" 1993, Vol. 4(2), pp. 249-283; A. Siewierska-Chmaj, *Język polskiej polityki: politologiczno-semantyczna analiza expose premierów Polski w latach 1919-2004*, Rzeszów 2006; M. Toolan, *The Rhetorical Construction of a President*, "Discourse & Society" 1990, vol. 1(2), pp. 189-200; F. Liu, *Genre analysis of American Presidential Inaugural Speech*, "Theory and Practice of Language Studies" 2012, Vol. 2(11), pp. 2407-2411; A. Fetzer, P. Bull, *Doing Leadership in Political Speech: Semantic Processes and Pragmatic Inferences*, "Discourse & Society" 2012, vol. 23(2), pp. 127-144.

Quantitative analysis

According to the data included in the introduction to the study, quantitative research was based on three stages:

1. Collecting numerical data on a given form of parliamentary activity of a politician.
2. Processing these data according to the developed comparative system.
3. Comparative studies of the collected materials in relation to the researched units.

Data on the parliamentary activity of the surveyed politicians were collected and processed in the table below (Table 1) and figures (Figure 1 – Figure 7). Presenting them in this form is clear and legible, at the same time providing valuable research conclusions. In addition to presenting individual numerical results regarding a given activity, the sum and arithmetic mean per club members and for all politicians surveyed were calculated. Processing the data in this way will allow for a more precise and broader look at the results of the research, as well as to indicate additional conclusions, e.g. to indicate the parliamentary club from which politicians most often use the available instruments in their parliamentary activity.

It is important to note that the following studies analyzed only the “direct” instruments of a politician’s parliamentary activity (i. e. speeches, interpellations, inquiries, questions on current affairs, submissions of parliamentary bills projects, participation in voting). Membership in committees, groups, delegations or teams is an activity of a different dimension. Therefore, its cataloging should be carried out according to criteria other than the aforementioned “direct” forms of activity.

Table 1. Parliamentary activity of the surveyed politicians in numbers

Club	Politician	Speeches ²⁹	TOTAL	AVERAGE	Interpellations	TOTAL	AVERAGE	Inquiries	TOTAL	AVERAGE	Questions in current issue	TOTAL	AVERAGE	Statements	TOTAL	AVERAGE	Parliamentary bills projects	TOTAL	AVERAGE	Participation in voting (%)	AVERAGE
PS	I. Arent	3	13	1,44	15	55	6,11	0	7	0,78	0	1	0,11	0	0	0	6	81	9	99,68	98,43
	Z. Babalski	2			0			0			0			0			1			99	
	R. Gontarz	2			1			0			0			0			0			99,93	
	W. Kossakowski	0			10			0			0			0			0			98,46	
	L. Krasulski	1			0			0			1			0			42			99,64	
	W. Maksymowicz	3			0			0			0			0			2			96,39	
	J. Malecki	0			4			5			0			0			23			96,25	
	J. Wilk	0			7			1			0			0			3			99,5	
	M. Wypij	2			18			1			0			0			4			97	
KO	J. Cichoń	28	50	10	20	174	34,8	17	25	5	0	0	0	0	1	0,2	29	130	26	98,36	98,58
	E. Gelert	5			9			1			0			0			24			99,29	
	J. Protas	7			22			4			0			1			20			98,93	
	P. Papke	3			34			0			0			0			28			98,14	
	A. Wasilewska	7			89			3			0			0			29			98,18	
Lewica	M. Falej	15	27	13,5	880	1119	559,5	33	39	19,5	4	7	3,5	6	7	3,5	25	44	22	95,64	97,51
	M. Kulasek	12			239			6			3			1			19			99,39	
KP	U. Pasławska	5	17	8,5	105	112	56	19	19	9,5	0	1	0,5	0	1	0,5	18	31	15,5	93,36	95,29
	Z. Ziejewski	12			7			0			1			1			13			97,22	
TOTAL		107		5,94	1460		81,11	90		5	9		0,5	9		0,5	286		15,89		98,02

Source: own study based on <https://www.sejm.gov.pl/>.

²⁹ Including oral questions and statements.

Figure 1. Average number of speeches

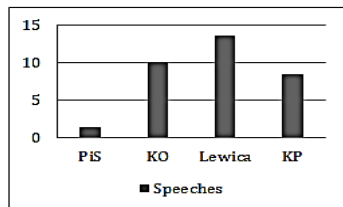


Figure 2. Average number of interpellations

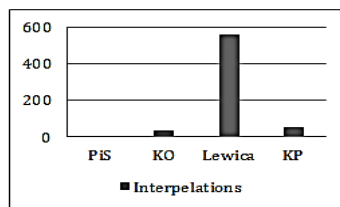


Figure 3. Average number of inquiries

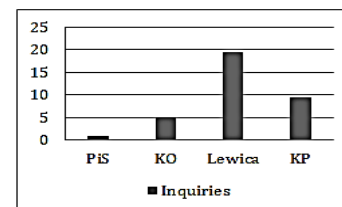


Figure 4. Average number of questions on current affairs

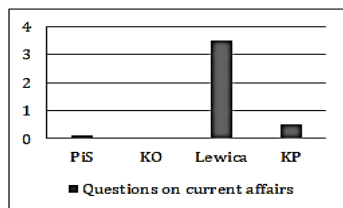


Figure 5. Average number of statements

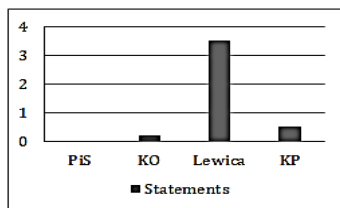


Figure 6. Average number of parliamentary bills projects

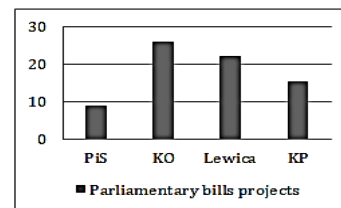
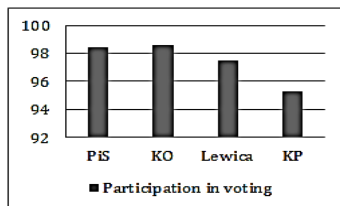


Figure 7. Average frequency of participation in voting



Source: own study based on <https://www.sejm.gov.pl/>.

The results of quantitative research on the numerical values of the parliamentary activity of the politicians surveyed presented above indicate that:

- in most of the analyzed indicators, in average terms, it is the surveyed MPs from the *Lewica* club who achieve the highest numerical values regarding their parliamentary activity in relation to the others. It can be concluded that in the analyzed area, politicians from this club on average most often use the available instruments in parliamentary work;

- in an average terms, it is the parliamentarians who come from the *Prawo i Sprawiedliwość* club who often reach the lowest figures for their parliamentary activity. This may be a confirmation that among all respondents these politicians who belong to the majority of the Sejm and who use the available instruments of work in the Sejm relatively least frequently;

- on average, the most frequently used instrument of a parliamentarian's work in the analyzed cases is an interpellation (1460), the least frequently used are statements (9);

- on average, the highest number of speeches was made by the parliamentarians from the *Lewica* club (13.5), the least – from the *Prawo i Sprawiedliwość* club (1.44);

- on average, the highest number of interpellations was submitted by the parliamentarians from the *Lewica* club (559.5), the least – from the *Prawo i Sprawiedliwość* club (6.11);

- on average, the most inquiries were submitted by the parliamentarians from the *Lewica* club (19.5), the least – from the *Prawo i Sprawiedliwość* club (0.78);

- on average, the most questions on current affairs were asked by the surveyed MPs from the *Lewica* club (7), the least – from the *Koalicja Obywatelska* club (0);

- on average, the highest number of statements was made by the MPs from the *Lewica* club (7), the least – from the *Prawo i Sprawiedliwość* club (0);

- on average, the most parliamentary bills projects were submitted by members of the *Koalicja Obywatelska* club (26), the least – from the *Prawo i Sprawiedliwość* club (9);

- on average, the highest voter turnout was recorded by the examined MPs from the *Koalicja Obywatelska* club (98.58%), the lowest – from the *Koalicja Polska* club (95.29%);

- the greatest differences in the frequency of use of a given instrument were noted in the case of interpellations, current questions and statements. Members of the *Lewica* club definitely more often used these activities in relation to the remaining respondents;

- the politician who most often used the examined instruments was:

- a) speeches – J. Cichoń (28);
- b) interpellations – M. Falej (880);
- c) inquiries – M. Falej (33);
- d) questions on current affairs – M. Falej (4);
- e) statements – M. Falej (6);
- f) submitted parliamentary bills projects – L. Krasulski (42);
- g) participation in voting – R. Gontarz (99.93%).

Conclusions

The results of quantitative research presented above allowed confirming the research hypothesis presented in the introduction. It turned out to be correct to assume that parliamentarians from the Warmian-Masurian region, coming from opposition groups, more willingly use direct instruments of parliamentary activity in the parliamentary work and the legislative process than parliamentarians who are members of the club holding the majority of seats. It is an interesting introduction to in-depth analysis in this matter and attempts to explain the specificity of this phenomenon.

It has been proven that M. Falej most often uses the examined instruments in his parliamentary work. It is worth mentioning the very high number of complex interpellations (880), which places this person at the forefront of this statistic in parliament.

Taking into account the very high rates achieved by M. Falej, MPs from the *Lewica* club on average most willingly use the analyzed instruments of activity. M. Falej and M. Kulasek submitted the most interpellations, inquiries, questions on current matters and statements.

From among the examined instruments of activity, the most willingly used was interpellation. The result of the arithmetic mean shows that there are as many as 81 interpellations per one examined politician. On the other hand, questions on current matters (0.5 per person) and statements (0.5 per person) were used least often.

There are quite clear differences in the frequency of using the examined instruments between parliamentarians from the respective clubs. The

most visible example are the interpellations of which MPs from the *Lewica* club submitted by far the largest number (1,119) of all clubs, even though the club has only two seats from the analyzed region.

In order to make a comprehensive comparative analysis of the parliamentary activity of deputies from the Warmian-Mazurian region, the above research should be supplemented with a layer of qualitative analysis, which would allow becoming familiar with the substantive value of the work of selected deputies. Nevertheless, the conducted quantitative research allowed to confirm the hypothesis mentioned in the introduction, as well as to provide precise answers to the research questions.

Bibliography

- Däubler T., Christensen L., Linek L., *Parliamentary Activity, Re-Selection and the Personal Vote. Evidence from Flexible-List Systems*, "Parliamentary Affairs" 2018, vol. 71(4), pp. 930-949.
- Euchner E.M., Frech E., *Candidate Selection and Parliamentary Activity in the EU's Multi-Level System: Opening a Black-Box*, "Politics and Governance" 2020, vol. 8(1), pp. 72-84.
- Fetzer A., Bull P., *Doing Leadership in Political Speech: Semantic Processes and Pragmatic Inferences*, "Discourse & Society" 2012, vol. 23(2), pp. 127-144.
- Hájek L., *The effect of multiple-office holding on the parliamentary activity of MPs in the Czech Republic*, "The Journal of Legislative Studies" 2017, vol. 23(4), pp. 484-507.
- Leston-Bandeira C., *Are ICTs Changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament?*, "The Journal of Legislative Studies" 2007, vol. 13(7), pp. 403-421.
- Liu F., *Genre analysis of American Presidential Inaugural Speech*, "Theory and Practice of Language Studies" 2012, vol. 2(11), pp. 2407-2411.
- Ping K., Lingling L., *Application of Interpersonal Meaning in Hillary's and Trump's Election Speeches*, „Advances in Language and Literary Studies" 2017, vol. 8, pp. 28-36.
- Shenhav S., *Once Upon a Time There Was a Nation: Narrative Conceptualization Analysis. The Concept of 'Nation' in Discourse of Israeli Likud Party Leaders*, "Discourse & Society" 2004, vol. 15(1), pp. 81-104.
- Siewierska-Chmaj A., *Język polskiej polityki: politologiczno-semantyczna analiza expose premierów Polski w latach 1919-2004*, Rzeszów 2006.
- Toolan M., *The Rhetorical Construction of a President*, "Discourse & Society" 1990, vol. 1(2), pp. 189-200.
- van Dijk T.A., *Principles of critical discourse analysis*, "Discourse & Society" 1993, vol. 4(2), pp. 249-283.

Netography:

Anna Wasilewska, <https://tinyurl.com/yc2ue3gb/>.

Curran B. et al., *Look who's talking: Two-mode networks as representations of a topic model of New Zealand parliamentary speeches*, "PLoS ONE", vol. 13(6), <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0199072/>.

Elżbieta Gelert, <https://tinyurl.com/y8cxypax/>.
Iwona Arent, <https://tinyurl.com/ybh3b8mg/>.
Jacek Protas, <https://tinyurl.com/yaqnmxdq/>.
Janusz Cichoń, <https://tinyurl.com/ycdehbvm/>.
Jerzy Malecki, <https://tinyurl.com/yay3wod5/>.
Jerzy Wilk, <https://tinyurl.com/y7mt563g/>.
Leonard Krasulski, <https://tinyurl.com/y7yohkxj/>.
Marcin Kulasek, <https://tinyurl.com/y8ndgcb5/>.
Michał Wypij, <https://tinyurl.com/y8prtp6w/>.
Monika Falej, <https://tinyurl.com/y9bb8r3j/>.
Paweł Papke, <https://tinyurl.com/ydxtwlst/>.
Robert Gontarz, <https://tinyurl.com/y7oqcex5/>.
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.sejm.gov.pl/>.
Søyland M.G., Laponi E., Party Polarization and Parliamentary Speech, http://folk.uio.no/martigso/workingpapers/soyland_laponi_ecpr2017.pdf/.
Urszula Pasławska, <https://tinyurl.com/ydethm2n/>.
Wojciech Kossakowski, <https://tinyurl.com/yacd9zus/>.
Wojciech Maksymowicz, <https://tinyurl.com/ycvf4mzz/>.
Zbigniew Babalski, <https://tinyurl.com/y8eu383m/>.
Zbigniew Ziejewski, <https://tinyurl.com/yaqnmzhrx/>.

Adrian Mokrzycki*

Organy wewnętrzne państw w stosunkach międzynarodowych

Znaczenie zagadnienia organów wewnętrznych państw w stosunkach międzynarodowych jest ściśle powiązane z zagadnieniem niezależności i suwerenności państw, które to jest coraz częściej przedmiotem debaty publicznej. Ponadto przedstawia ono kompetencje i możliwości władczego oddziaływania organów poszczególnych państw na społeczność międzynarodową oraz informuje nas o możliwości kreowania polityki zagranicznej przez poszczególne państwa. Jest to niezwykle istotne, szczególnie w czasie, kiedy współpraca pomiędzy poszczególnymi państwami i organizacjami międzynarodowymi rozwija i pogłębia się.

Dla odpowiedniego zrozumienia zagadnienia dotyczącego wewnętrznych organów Rzeczypospolitej Polskiej w relacji z innymi państwami bądź innymi podmiotami prawa międzynarodowego właściwe jest przedstawienie i wyjaśnienie tychże relacji. Organy wewnętrzne państwa to te organy, które w sposób stały przebywają i funkcjonują na terytorium własnego państwa. Inaczej możemy stwierdzić, że dany organ państwa jest organem wewnętrznym w stosunkach międzynarodowych, jeśli spełnia dwa kryteria. Pierwszym z nich jest posiadanie stałej siedziby, drugim zaś jest działanie na terenie określonego państwa. Działają one odrębnie od organów zewnętrznych, czyli organów, które funkcjonują poza terytorium określonego państwa. Mogą one mieć charakter stały lub tymczasowy¹. Do zewnętrznych podmiotów państwa działających w stosunkach międzynarodowych możemy zaliczyć przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne, misje wojskowe, urzędy konsularne itd.

* Adrian Mokrzycki, Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: adrianmokrzycki@poczta.fm

¹ A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski, B. Sonczyk, *Prawo Międzynarodowe Publiczne*, Warszawa 2018, s. 146.

Głowa Państwa

Katalog organów wewnętrznych państwa w stosunkach międzynarodowych nie jest katalogiem zamkniętym. Oznacza to, że każde państwo może niejako tworzyć nowe lub likwidować organy, które będą w sposób pośredni lub bezpośredni kreować politykę zagraniczną tego państwa. Najczęściej jednak do organów wewnętrznych państw możemy zaliczyć Głowę Państwa, Parlament, Rząd i osobę stojącą na jego czele oraz ministra spraw zagranicznych. Jednakże oprócz organów wewnętrznych państwa tych najczęściej wymienianych możemy wyszczególnić inne organy, które kreują jego politykę zagraniczną. Mogą to być, na przykład, inni ministrowie aniżeli minister spraw zagranicznych, osoby kierujące urzędami centralnymi oraz inne organy. Państwo, w aktach prawnych, w rozmaity sposób klasyfikowanych i nazywanych, decyduje o właściwościach, kompetencjach i przeznaczeniu tychże organów. Ponadto, poprzez te rozwiązania prawne, państwo określa warunki realizowania polityki zagranicznej i zasady występowania w stosunkach między nim, a innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi.

Głowa Państwa w wielu systemach politycznych jest osobą odgrywającą największą rolę na arenie międzynarodowej i mającą często najszerze i najbardziej znaczące uprawnienia. Zostały one określone jako *Ius Repraesentationis Omnimodae* czyli: „nieograniczone, pełne prawo reprezentowania państwa w stosunkach zewnętrznych oraz zespół przywilejów i immunitetów składających się na to, co potocznie określa się immunitetem suwerena”². To uprawnienie pozwala głowie państwa uczestniczyć w procedurze zawierania umów z innymi organizacjami międzynarodowymi bądź państwami lub samodzielnie je z nimi zawierać. Głowa Państwa może wykonywać swoje uprawnienia w zróżnicowany sposób w zależności od systemu konstytucyjnego. Funkcję głowy państwa może sprawować prezydent, cesarz, książę, król, emir organ kolegialny. Przykładem organu kolegialnego wykonującego obowiązki głowy państwa może być chociażby Rada Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³. Tak znacząca pozycja głowy państwa może częściowo wywodzić się z historii. W okresie europejskiego nowoczesnego absolutyzmu władcę traktowano jako pochodzącego od Boga jedyne go suwerena. Odzwierciedleniem tego może być wyrażona przez Ulpiana Domicjusza w Digestach Justyniana zasada „*Princeps Legibus Solutus*”

² Ibidem, s. 147.

³ J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo Międzynarodowe Publiczne*, Warszawa 2019, s. 451.

wedle której władca był jedynym suwerenem⁴. Podobne stanowisko przyjmował również Jean Bodin⁵. Można to tłumaczyć jako zwolnienie władcy z jakiejkolwiek odpowiedzialności. We współczesnej praktyce uprawnienia te bywają znacznie ograniczane na rzecz innych organów, w tym najczęściej na rzecz rządu i osoby stojącej na jego czele. Uprawnienia głowy państwa w zakresie realizacji stosunków międzynarodowych mogą być bardzo zróżnicowane. Królowa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej posiada jedynie uprawnienia reprezentacyjne i ceremonialne w stosunkach międzynarodowych z innymi państwami i ich przedstawicielami. Faktyczne uprawnienia w tym zakresie należą do szefa rządu. Przeciwnieństwem tego może być przykład Stanów Zjednoczonych lub Federacji Rosyjskiej, gdzie uprawnienia Prezydenta w kwestiach polityki zagranicznej są wciąż szerokie. Kompetencje głowy państwa, jako wewnętrznego organu państwa w stosunkach międzynarodowych, mogą dotyczyć różnych uprawnień poczynawszy od zawierania umów międzynarodowych, kończąc na przyjmowaniu listów uwierzytelniających od szefów misji dyplomatycznych innych państw. Inaczej można powiedzieć, że zakres kompetencji jest uzależniony od systemu konstytucyjnego danego państwa. Tak więc, w systemie kanclerskim bądź parlamentarno-gabinetowym jego kompetencje i uprawnienia są ograniczone do funkcji reprezentacyjnych i ceremonialnych, zaś w systemie Prezydenckim będzie on organem silnie oddziałującym na politykę zagraniczną państwa. Analizując kompetencje głowy państwa w polskim systemie prawnym, warto przyjrzeć się jaki zakres kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mówi: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”⁶. „Najwyższe” przedstawicielstwo nie oznacza jednak jego nieograniczenia, gdyż zgodnie z artykułem 133 polskiej ustawy zasadniczej w sprawach dotyczących polityki zagranicznej państwa Prezydent RP zobowiązany jest współdziałać z Premierem oraz ministrem właściwym do spraw zagranicznych. Część ekspertów oraz przedstawicieli doktryny stwierdza, że to Radzie Ministrów przysługują głównie kompetencje realizowania polityki zagranicznej, większe i bardziej znaczące aniżeli Prezydentowi. Swoje twierdzenia opierają oni na 146 artykule ustawy

⁴ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2003, s. 162

⁵ L. Dubel, *Historia Doktryn Polityczno-Prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2012, s. 152.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 126.

zasadniczej. Mówi on wprost o tym, że to Rada Ministrów prowadzi politykę zewnętrzną i wewnętrzną państwa. Na podstawie przekonań tych ekspertów można stwierdzić, że to Prezes Rady Ministrów wraz z Radą Ministrów odgrywają znaczącą rolę w kreowaniu i realizowaniu polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto analogicznie można wnioskować, że dotyczące polityki zagranicznej kompetencje Rady Ministrów wraz z Premierem dość znacznie ograniczają uprawnienia i kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w tym zakresie. Przyjmując nawet takie stanowisko możemy stwierdzić, że nie oznacza to jednak braku znaczenia działań i kompetencji Prezydenta. Przytoczony już wcześniej 133 artykuł Konstytucji wylicza uprawnienia Prezydenta, a wśród nich między innymi: ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych oraz mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli. Zgodnie z opiniami części konstytucjonalistów możemy stwierdzić, że to uprawnienia o charakterze tytularnym, ceremonialnym i reprezentacyjnym w zakresie realizacji polityki zagranicznej Rzeczypospolitej⁷. Z rozważań na temat podziału kompetencji między głową państwa a rządem mogą wynikać spory kompetencyjne budzące znaczne kontrowersje wśród zainteresowanych tematyką. Dość istotnym sporem był spór kompetencyjny, który miał miejsce w 2008 r. Wynikał on z wniosku o uczestnictwo ówczesnego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego w posiedzeniu Rady Europejskiej. W pierwszych latach po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej każdorazowo udział brał Prezes Rady Ministrów. Zatem sytuacja ta wywołała pewnego rodzaju zamieszanie i wynikający z tego spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem a Premierem. Skutkiem tego było złożenie przez ówczesnego Prezesa Rady Ministrów, Donalda Tuska, wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Trybunał Konstytucyjny postanowił, że Prezydent może postanowić o uczestnictwie w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej jednakże realizując zasadę współdziałania z Premierem i Rządem. Decyzja o uczestnictwie w posiedzeniu może mieć charakter wyłącznie jednostkowy. Jednakże Trybunał w swoim orzeczeniu zaznaczył, że jeżeli przedmiotem obrad Rady Europejskiej są sprawy związane z polityką wewnętrzną, organem, który powinien uczestniczyć w posiedzeniu, jest Prezes Rady Ministrów. Jeżeli zaś posiedzenie dotyczy kwestii związanych ze zmianą traktatów, co może się pośrednio

⁷ M. Habowski, *Kompetencje wewnętrznych organów Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach międzynarodowych*, Wrocław 2004, s. 56.

wiązać z tematyką suwerenności Rzeczypospolitej, wówczas odpowiednim organem jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej⁸.

Rząd i Szef Rządu

Kolejnym organem wewnętrznym państwa realizującym politykę zagraniczną jest Rząd na czele z osobą, która nim kieruje. Nazewnictwo rządów państw może być zróżnicowane, tak samo jak tytuł osoby, która kieruje jego pracami. Najczęściej jest to Premier, jednakże przykładem odmienności mogą być Niemcy, gdzie na czele rządu stoi kanclerz. Różnice w nazewnictwie najczęściej wynikają z różnic w ustroju politycznym poszczególnych państw. Pozycja Rządu jest również ściśle uzależniona także od systemu politycznego. To on, podobnie jak w przypadku głowy państwa, determinuje zakres i wpływ Rządu na kształtowanie polityki państwa w stosunkach międzynarodowych. On również określa znaczenie i pozycję Szefa Rządu. Na przykładzie systemu prezydenckiego funkcjonującego w Rosji, półprezydenckiego we Francji, czy wspomnianego już systemu kanclerskiego w Niemczech, widzimy różne pozycję szefów rządów. W powyżej przytoczonych dwóch pierwszych przykładach kompetencje rządów oraz jego szefów są znacznie ograniczone względem kompetencji Prezydenta. Natomiast w przypadku Niemiec sytuacja jest odwrotna, gdyż pozycja Kanclerza jest dominująca względem pozycji Prezydenta. Warto jednak zaznaczyć, że istnieją takie kraje, gdzie głowa państwa pełni jednocześnie funkcję szefa rządu. Przykładem takiego państwa są Stany Zjednoczone. W Rzeczypospolitej kwestia uprawnień Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów jest dosyć specyficzna, ze względu na współdziałanie z Prezydentem, o czym wspomina Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z nią, Rada Ministrów prowadzi politykę i zagraniczną Rzeczypospolitej, jednakże najwyższym jej przedstawicielem jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Ze 146 artykułu polskiej ustawy zasadniczej wyprowadzono *expressis verbis* domniemanie o właściwości Rady Ministrów do prowadzenia spraw międzynarodowych niezastrzeżonych dla innych urzędów i ich organów. Do kompetencji Rady Ministrów, w związku z wykonywaniem polityki zagranicznej państwa, możemy zaliczyć między innymi zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa, sprawowanie kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, zawieranie

⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009, Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78; M.P. z 2009 r. Nr 32, poz. 478.

umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzanie i wypowiedzanie innych umów międzynarodowych, sprawowanie kierownictwa w zakresie obronności kraju, zaś do kompetencji Prezesa Rady Ministrów, w związku z wykonywaniem polityki zagranicznej państwa, możemy zaliczyć reprezentowanie Rady Ministrów w relacjach z innymi państwami oraz wydawanie rozporządzeń związanych z prowadzeniem polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Obecnie rola szefów rządów w zakresie kreowania polityki zagranicznej państw wciąż wzrasta. Wynika to z występowania zjawiska *dyplomacji bezpośredniej*, związanego z partycypacją szefów państw w spotkaniach rozmaitych gremiów w formie szczytów oraz spotkań szefów rządów¹⁰. Przykładem może być chociażby omawiana w poprzednim akapicie Rada Europejska, czy inne instytucje Unii Europejskiej.

Członek Rządu odpowiedzialny za Sprawy Zagraniczne

Mimo, iż katalog organów państwa w stosunkach międzynarodowych nie jest katalogiem zamkniętym, jak to już zostało wspomniane, to według doktryny, w każdej klasyfikacji obok głowy państwa, rządu i jego szefa wyróżnia się ministra odpowiedzialnego za sprawy związane z kreowaniem i prowadzeniem polityki zagranicznej państwa. Oczywiście nie musi on być określany jako minister, gdyż na przykład dla porównania w Stanach Zjednoczonych członkami rządu są sekretarze stanu. Wówczas będzie to sekretarz stanu odpowiedzialny za prowadzenie spraw zagranicznych państwa. Na przestrzeni dziejów nazewnictwo tego urzędu ulegało w różnych państwach rozmaitym zmianom. Urząd Ministra Spraw Zagranicznych wywodzi się z czasów panowania Ludwika XIV we Francji¹¹. W Polsce pierwszym urzędem odpowiedzialnym za prowadzenie spraw zagranicznych państwa był Departament Interesów Cudzoziemskich funkcjonujący w ramach Rady Nieustającej. Konstytucja 3 Maja powołała urząd Ministra Pieczęci od Spraw Zagranicznych. We współczesnych systemach politycznych jest on zazwyczaj członkiem rządu, na którym spoczywa odpowiedzialność za prowadzenie polityki zagranicznej państw. Kompetencje ministrów spraw zagranicznych różnych państw są oczywiście różne względem siebie. Wynika to z różnic w porządkach prawnych i odrębnych regulacjach. Jednakże,

⁹ M.S. Wolański, *Uwarunkowania i kierunki polskiej polityki zagranicznej w pierwszej dekadzie XXI wieku*, Wrocław 2004, s. 60.

¹⁰ J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo Międzynarodowe...*, op. cit, s. 457.

¹¹ Ibidem, s. 458.

cechą wspólną tego urzędu jest rozległość kompetencji. Często bowiem są one szerokie i obejmują sprawy związane z programowaniem polityki zagranicznej państwa i jej wykonywaniem. W Rzeczypospolitej Polskiej Minister Spraw Zagranicznych kieruje działem wyodrębnionym administracji rządowej „sprawy zagraniczne”. Urzędem obsługującym Ministra jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Jest on odpowiedzialny za ochronę obywateli oraz osób prawnych, które posiadają swoją siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, ale działalność prowadzą na terenie innego kraju. Ponadto, odpowiada również za koordynację urzędów, instytucji państwowych i ich organów w zakresie polityki zagranicznej, współpracę z polakami za granicą, opracowywanie i inicjowanie polityki Rady Ministrów w zakresie spraw zagranicznych, ochronę obywateli i ich interesów, promocję Rzeczypospolitej poza jej granicami. Ważnym aspektem funkcjonowania Ministra Spraw Zagranicznych jest sprawowanie kierownictwa nad działalnością polskich placówek konsularnych i dyplomatycznych. Do jego kompetencji możemy zaliczyć ponadto między innymi kierowanie Polskim Instytutem Spraw Międzynarodowych w Warszawie oraz Instytutem Naukowo-Badawczym w Poznaniu¹². Warto zwrócić uwagę, że realizacja polityki zagranicznej do roku 2010 była w pewien sposób również podzielona z Komitetem Integracji Europejskiej. W niektórych rządach w ramach ministrów-członków rady ministrów byli powoływani ministrowie odpowiedzialni za realizację spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej lub powoływani byli również Przewodniczący Departamentów Komitetu Spraw Europejskich w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Obecnie przyjęto rozwiązanie w ramach którego został powołany Minister do Spraw Unii Europejskiej. Został on powołany 5 marca 2020 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeja Dudę na wniosek Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego. Na to stanowisko powołany został Minister Konrad Szymański¹³.

Zakończenie

Na początku tego opracowania wspomniano, że katalog organów wewnętrznych państwa w stosunkach międzynarodowych nie jest katalogiem zamkniętym. Inaczej można stwierdzić, zatem, że liczba organów wewnętrznych państwa, które mają wpływ na kreowanie polityki zagranicznej

¹² M. Habowski, *Kompetencje...*, op. cit, s. 64.

¹³ ENERGETYKA24, <https://www.energetyka24.com/konrad-szymanski-powolany-na-ministra-ds-ue-a-michal-wos-na-ministra-srodowiska/>, [05.03.2020].

Rzeczypospolitej Polskiej może ulegać zmianom. Na przykładzie Polski można stwierdzić, że znaczna część organów wewnętrznych posiadających siedzibę i działających na terenie Rzeczypospolitej, a jednocześnie innych aniżeli omawiane w niniejszym opracowaniu ma kompetencje w zakresie stosunków międzynarodowych i kreowania polityki zagranicznej państwa. Wynika to z rozszerzającej się coraz bardziej współpracy organizacji międzynarodowych w wielu dziedzinach. Do takich przykładów zaliczani bywają w Rzeczypospolitej obecnie Ministrowie Obrony Narodowej, Aktywów Państwowych, Klimatu i Środowiska. Warto jednakże zaznaczyć, że uprawnienia te są węższe i znacznie bardziej ograniczone niż te w przypadku głowy państwa, rządu czy ministra spraw zagranicznych. Na przykład, w strukturach Ministerstwa Obrony Narodowej funkcjonuje Departament Wojskowych Spraw Zagranicznych. Odpowiada on za współpracę międzynarodową resortu obrony w między innymi w zakresie realizacji zadań związanych z udziałem przedstawicieli resortu w misjach organizacji międzynarodowych, organizowania i kierowania działalnością ataszatów obrony przy przedstawicielstwach dyplomatycznych RP, protokolarnego zabezpieczenia międzynarodowych kontaktów. Coraz większe uprawnienia w zakresie kreowania polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej przysługują parlamentowi. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przyznaje Sejmowi i Senatowi wiele kompetencji w zakresie realizacji polityki zagranicznej naszego państwa. Zgodnie z jej 89 artykułem, ratyfikacja bądź wypowiedzenie umowy międzynarodowej wymaga wyrażonej w ustawie zgody Sejmu i Senatu. Ta kompetencja parlamentu ma duże znaczenie, na co wskazuje sytuacja z 1998 r., która dotyczy ratyfikacji Konkordatu ze Stolicą Apostolską. Poprzez sprzeciw większości sejmowej (Sojuszu Lewicy Demokratycznej) oraz posłów Unii Wolności i Unii Demokratycznej¹⁴ podpisany w 1993 r. konkordat ratyfikowany został dopiero w 1998 r., w czasie rządów Akcji Wyborczej Solidarność. Warto również zaznaczyć, że w przypadku ratyfikacji umowy międzynarodowej, której ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów jest zobowiązany powiadomić Sejm Rzeczypospolitej Polskiej o zamiarze przedłożenia jej Prezydentowi. Polska Konstytucja w 95 artykule wspomina o kompetencji Parlamentu w zakresie kreowania polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej poprzez kontrolę działalności Rady Ministrów w zakresie prowadzenia przez nią polityki zagranicz-

¹⁴ SEJM.GOV.PL, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&10/>, [8.01.2020].

nej. Kontrola ta może mieć różnorodną formę. Może ona być realizowana między innymi poprzez realizację prawa do informacji o zewnętrznych działaniach władzy wykonawczej. Dokonuje się to chociażby poprzez przedstawianą Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Ministra Spraw Zagranicznych informację o zadaniach polskiej polityki zagranicznej na dany rok. Inną formą tejże kontroli, zdecydowanie o wiele bardziej rygorystyczną i skrajną jest możliwość wyrażenia również przez izbę niższą parlamentu indywidualnego wotum nieufności Ministrowi Spraw Zagranicznych na podstawie artykułu 159 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to bezpośredni wyraz niezgody na prowadzoną przez Ministra politykę zagraniczną. Rozpoczęcie procedowania nad indywidualnym wotum Ministra wymaga złożenia stosownego wniosku przez sześćdziesięciu dziewięciu posłów. Przykładem takiego wniosku jest wniosek wobec ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych, Radosława Sikorskiego, w 2011 r. Wynikał on ze sprzeciwu wobec deklaracji dotyczącej zacieśnienia integracji w ramach Unii Europejskiej, która została zinterpretowana przez posłów wnioskodawców jako przekształcenie Unii Europejskiej w państwo federalne, a co za tym idzie, ograniczenie suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej. Reasumując, można stwierdzić, że polski parlament ma znaczne kompetencje do bezpośredniej realizacji polityki zagranicznej, ale także do kształtowania i kontrolowania realizacji tejże polityki. Ponadto, legislatura partycypuje w powoływaniu Rządu, czyli jednego z głównych organów państwa posiadającego znaczne i rozległe kompetencje w zakresie realizacji polityki zagranicznej, co pośrednio czyni Parlament organem konstytuującym, organem wewnętrznym państwa w zakresie stosunków międzynarodowych. Przy omawianiu Parlamentu Rzeczypospolitej, warto zwrócić uwagę na coraz większe znaczenie organów Parlamentu oraz rozmaitych spotkań przewodniczących parlamentów oraz parlamentarzystów o międzynarodowym charakterze.

Podsumowując dotychczasowe rozważania dotyczące organów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki zagranicznej można stwierdzić, że ta kwestia jest niezwykle istotna z perspektywy suwerenności i niezależności każdego z państw. Często bowiem niektóre stronnictwa, poprzez partycypację poszczególnych państw w strukturach chociażby Unii Europejskiej, zarzucają im wyzbycie się suwerenności, a organom państwowym przypisują jedynie pełnienie funkcji narzędzia, którego właściwości i kompetencje nie mają znaczenia *sensu stricte* władczego. Możliwość wpływu na kształtowanie polityki zagranicznej własnego państwa poprzez jego organy wewnętrzne

jest jednocześnie elementem swoistego rodzaju władzy, a nie jej pozorów, jak można to błędnie interpretować. Ponadto stanowi też możliwość wywierania wpływu, czyli określonego władztwa w szerszym zakresie, aniżeli tylko na własne państwo. Bowiem możemy stwierdzić, że uczestnictwo określonych osób, biorących udział w rozmaitych wydarzeniach, spotkaniach na arenie międzynarodowej, wiąże się z przedstawianiem określonych wizji bądź twierdzeń, które pośrednio oddziaływać będą na kształt debaty czy dyskusji o znaczeniu ponadpaństwowym. Efektem tego mogą być konkretne rozwiązania normatywne, mające duże znaczenie i szeroki wpływ na społeczność międzynarodową.

Bibliografia

- Barcik J., Srogosz T., *Prawo Międzynarodowe Publiczne*, Warszawa 2014.
- Dubel L., *Historia Doktryn Polityczno-Prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2012.
- Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej „Monitor Polski”, <https://www.infor.pl/monitor-polski/>.
- ENERGETYKA24, <https://www.energetyka24.com/konrad-szymanski-powolany-na-ministra-ds-ue-a-michal-wos-na-ministra-srodowiska/>.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo Międzynarodowe Publiczne*, Warszawa 2013.
- Habowski M., *Kompetencje wewnętrznych organów Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach międzynarodowych*, Wrocław 2004.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483), art. 126.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009, Kpt 2/o8, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78; M.P. z 2009 r. Nr 32, poz. 478.
- SEJM.GOV.PL, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&3&10/>.
- Symonides J., Bierzanek R., *Prawo Międzynarodowe Publiczne*, Warszawa 2014.
- Wolański M.S., *Uwarunkowania i kierunki polskiej polityki zagranicznej w pierwszej dekadzie XXI wieku*, Wrocław 2004.
- Zawidzka-Łojek A., Łazowski A., Sonczyk B., *Prawo Międzynarodowe Publiczne*, Warszawa 2018.

**Działania wybranych organów
Uniwersytetu Gdańskiego w zakresie pomocy
materialnej dla studentów jako próba zachowania
bezpieczeństwa socjalnego na tle przemian
wywołanych pandemią COVID-19**

Kwestia zagrożenia zarażeniem koronawirusem pozostaje prawdopodobnie najczęściej poruszonym tematem w ostatnim czasie. Tematem, który zajmuje znaczną część rozmów większości ludzi, przeważając w materiałach medialnych, ale także stanowiąc punkt odniesienia do licznych badań naukowych, nie tylko z dziedziny nauk biologicznych czy chemicznych, ale i nauk społecznych. Dyskutowane i badane są także działania instytucji reagujących na pandemię. Działania podejmowane przez władze państwowe niejednokrotnie trudne i radykalne, aczkolwiek prawdopodobnie konieczne będą rzutowały na rzeczywistość, przez co najmniej kilka najbliższych lat. Trudne do oszacowania są skutki ekonomiczne, jakie poniesie gospodarka i obywatele, ale z całą pewnością efekty dla społeczeństwa i koszty psychologiczne także będą znaczne.

Warto zwrócić uwagę na problem w aspekcie ponadnarodowym. Społeczność międzynarodowa stanęła w obliczu szeregu zagrożeń, których pojawienia się nie była w stanie przewidzieć. Kryzys tego rodzaju, o takiej skali nie miał dotychczas miejsca. Zadaniem zarówno państw, jak i innych podmiotów stosunków międzynarodowych stało się wspólne działanie, którego celem jest wygaszenie pandemii a następnie zminimalizowanie jej skutków dla gospodarki i społeczeństwa.

Trwają dyskusje nad tym czy zastosowane obostrzenia, zarówno przez społeczność międzynarodową, jak i rządy poszczególnych państw nie staną się źródłem większych problemów niż te, które spowodowało rozprzestrzenianie koronawirusa COVID-19. Nie ulega jednak wątpliwości, że przyjmując na siebie odpowiedzialność za losy jednostek, społeczeństw, a w końcu gatunku ludzkiego, czy całego świata przede wszystkim podmioty

* Łukasz Bień, Uniwersytet Gdański, e-mail: lukaszbien.pl@gmail.com

takie jak państwa czy organizacje międzynarodowe musiały podjąć szybkie i w miarę możliwości skuteczne działania. Przykładem znaczącego podmiotu podejmującego działania w obliczu pandemii spowodowanej COVID-19 jest Unia Europejska. Już 13 marca 2020 r. Komisja Europejska wystosowała komunikat *Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19*¹. W komunikacie zarysowano skutki społeczno-gospodarcze, które wywołała pandemia na całym świecie, wskazano także na znaczenie jednolitego rynku UE dla ochrony zdrowia. Określone zostały instrumenty, które wykorzysta wspólnota, jak i instrumenty, które mogą wykorzystać poszczególne państwa, wskazano na konkretne sumy, które wydatkowane będą przez poszczególne organy. W zakresie przeciwdziałania skutkom gospodarczym za szczególnie ważne uznano wspieranie przedsiębiorstw i utrzymania płynności w sektorze bankowym.

Kolejny akt ogłoszony przez Komisję Europejską to *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Działania w odpowiedzi na koronawirusa, Wykorzystanie każdego dostępnego euro w celu ratowania życia i ochrony źródeł utrzymania*. W dokumencie ogłoszono propozycję zastosowania trzech grup działań, aby zapobiec skutkom pandemii. Do działań tych należało po pierwsze „stworzenie instrumentu solidarności o wartości 100 mld euro”² przeznaczonego na wsparcie pracowników i przedsiębiorstw. Druga grupa działań zapewnić miała zwiększenie elastyczności europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych po to by służyły ochronie zdrowia oraz przeciwdziałaniu negatywnym efektom dla gospodarki. Trzecim zadaniem było przeznaczenie wszystkich możliwych środków z budżetu UE do „instrumentu nadzwyczajnego” po to by wesprzeć działania na rzecz ratowania życia³. Wspomniany instrument solidarności, który otrzymał miano SURE umożliwiał uzyskanie pożyczki w wysokości maksymalnie 100 mld euro przez każdy z krajów członkowskich, środki miały wspierać ewentualne mechanizmy zmniejszenia czasu

¹ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego I Eurogrupy, Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19*, Bruksela 2020.

² Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Działania w odpowiedzi na koronawirusa, Wykorzystanie każdego dostępnego euro w celu ratowania życia i ochrony źródeł utrzymania*, Bruksela 2020, s. 2.

³ *Ibidem*, s. 2.

pracy, celem czego było utrzymanie dotychczasowej liczby miejsc pracy⁴. Oprócz tego, dokument podjął kwestię wsparcia dla osób najbardziej narażonych na zarażenie, a także dla rolników i rybaków. Komisja Europejska zniosła całkowicie lub złagodziła na pewien czas szereg wymogów administracyjnych, związanych z wydatkowaniem środków przez państwa członkowskie, co zapewnić miało maksymalną elastyczność w ich wydatkowaniu⁵.

Także organy Rzeczypospolitej Polskiej podjęły szereg działań, aby przeciwdziałać skutkom pandemii. Do takich środków należą kolejne tzw. „tarcze antykryzysowe” tj. pakiety rozwiązań przygotowanych przez rząd, które mają chronić polskie państwo i obywateli przed kryzysem wywołanym pandemią koronawirusa. Zwalczać skutki pandemii próbują także mniejsze podmioty tj. samorządy terytorialne, organizacje pozarządowe (NGO’s) czy szkoły oraz uczelnie wyższe.

Uniwersytet Gdański (dalej: UG), również podjął szereg działań w tym zakresie. Celem niniejszej pracy jest analiza działań, w szczególności w zakresie pomocy materialnej dla studentów. Zarysowany zostanie stan prawny i organizacyjny kwestii przyznawania pomocy materialnej dla studentów Uniwersytetu Gdańskiego. Wzięte zostaną pod uwagę zmiany wprowadzone przez Ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (tzw. Konstytucję dla Nauki)⁶ i to w jaki sposób uczelnia dostosowała się do tych zmian. Opisane zostaną także działania, podjęte przez organy Uczelni, w celu przeciwdziałania skutkom pandemii, mające na celu zapewnienie pewnego stopnia bezpieczeństwa socjalnego. Hipoteza postawioną na potrzeby niniejszego opracowania jest: podjęte działania w miarę skutecznie zapewniły wsparcie dla studentów w trudnej sytuacji materialnej spowodowanej zagrożeniem koronawirusem COVID-19. Postawiony zostanie szereg pytań badawczych: jakie działania zaradcze podjęto by udzielić pomocy; jakie procedury wprowadzono w celu podjęcia działań; jak wiele osób otrzymało pomoc; w jakiej wysokości przyznano środki oraz jakie kryteria przyjęto w celu dystrybucji środków.

W toku analizy wykorzystana zostanie literatura przedmiotu dotycząca polityki społecznej, oraz akty prawne wyższego rzędu jak Ustawa

⁴ Ibidem, s. 3.

⁵ Ibidem, s. 5.

⁶ Dz. U. 2018 poz. 1668.

z dnia 27 lipca 2005 *Prawo o szkolnictwie wyższym*⁷, Ustawa z 20 lipca 2018 *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* oraz Ustawa z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2⁸, a także akty prawne obowiązujące na UG jak *Regulamin przyznawania pomocy studentom Uniwersytetu Gdańskiego* z 1 marca 2017⁹ oraz *Regulamin świadczeń dla studentów Uniwersytetu Gdańskiego* z 28 sierpnia 2019¹⁰.

Cenne są również raporty i analizy wykonane przez Główny Urząd Statystyczny, które wskazują na sytuację gospodarczą w kraju w szerszej perspektywie z uwzględnieniem skutków pandemii. Poddane analizie zostaną wnioski studentów i wskazane będą najczęściej pojawiające się problemy związane z pandemią i *lockdownem*, które zmuszają studentów do ubiegania się o pomoc.

W dobie pandemii z powodu zawieszenia działalności szeregu przedsiębiorstw o charakterze usługowym sytuacja gospodarcza kraju uległa pogorszeniu. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego PKB zmniejszył się o 8,9% w stosunku do poprzedniego roku, wskaźnik ogólnego klimatu koniunktury gospodarczej¹¹ oceniany w kwietniu w przetwórstwie przemysłowym spadł o 44,2%¹². Szczególnie źle wyglądała sytuacja handlu hurtowego (-39,8%) i detalicznego (-49,5%) oraz zakwaterowania i gastronomii (-70%)¹³.

Warto zauważyć, że znaczna część studentów podejmuje pracę w trakcie studiów. Jak wskazują autorzy raportu *Start na rynku pracy*, 13% studentów podejmowało w trakcie studiów stałą pracę związaną z kierunkiem studiów; 16% dorywczą pracę związaną z kierunkiem studiów; 18% stałą pracę niezwiązaną z kierunkiem studiów, i aż 41% – dorywczą pracę niezwiązaną z kierunkiem studiów. Jak można przypuszczać, większość

⁷ Dz.U. 2005 nr 164 poz. 1365.

⁸ Dz.U. 2020 poz. 695.

⁹ Zarządzenie nr 18/R/17 Rektora Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 1 marca 2017 r.

¹⁰ Zarządzenie nr 76/R/19 Rektora Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 28 sierpnia 2019 r.

¹¹ Jest to złożony wskaźnik obliczanym jako średnia arytmetyczna sald odpowiedzi na pytania z ankiety miesięcznej dotyczące bieżącej i przewidywanej sytuacji gospodarczej przedsiębiorstwa. Przyjmuje wartości od -100 do + 100 gdzie wskaźnik przyjmujący wartość zero oznacza sytuację, gdy koniunktura nie zmienia się (za: *Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2020 (maj 2020)*. Z pogłębioną prezentacją wyników dla sekcji zakwaterowanie i gastronomia, Warszawa 2020, s. 5.

¹² *Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach – kwiecień 2020 r.*, Warszawa 2020, s. 1.

¹³ Ibidem, s. 2.

studentów zatrudniona była w sektorze związanym z handlem czy usługami¹⁴, który jak wykazano powyżej ucierpiał bodaj najbardziej.

W jak dużym stopniu obniży się jakość życia społeczeństwa z powodu pandemii oszacowane zostanie zapewne w przyszłości. Utrzymanie odpowiedniego poziomu jakości życia wiąże się z pojęciem bezpieczeństwa społecznego czy socjalnego. Są to pojęcia trudne do zdefiniowania, w literaturze bezpieczeństwo społeczne definiowane jest szerzej i powiązane jest z kwestiami tożsamości, religii czy kultury sensu largo. Z kolei bezpieczeństwo socjalne związane jest z problematyką ubóstwa, patologii społecznych, zdrowiem fizycznym i psychicznym jednostek¹⁵.

Utrzymanie względnego poziomu bezpieczeństwa tego rodzaju zapewnia państwu możliwość sprawnego funkcjonowania, jednostkom natomiast utrzymanie względnie dobrego stanu psychicznego i fizycznego, dzięki czemu obywatele mogą pracować na rzecz państwa i współobywateli reprodukcją dobra materialne i niematerialne. Historycznie proces pojęcia bezpieczeństwa społecznego wiąże się z konstruktem państwa dobrobytu (*welfare state*¹⁶), założeniem, którego rdzeniem była szczególna troska o zabezpieczenie obywateli. Współcześnie bezpieczeństwo socjalne i stabilizacja społeczna są jednym z filarów nowoczesnego państwa demokratycznego. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej „obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych”¹⁷.

Kwestie pomocy osobom poszkodowanym wchodzi w zakres polityki społecznej. Ryszard Szarfenberg przytacza definicję Antoniego Rajkiewicza którego zdaniem polityka społeczna to „sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich”¹⁸. W zakres działań realizowanych przez inne ciała publiczne i siły społeczne wpisuje się z całą pewnością szereg czynności realizowanych przez Uniwersytet Gdański.

¹⁴ *Start na rynku pracy*, Warszawa 2016, s. 20–21.

¹⁵ M. Leszczyński, *Bezpieczeństwo społeczne a współczesne państwo*, „Zeszyty naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2011, nr 185, s. 124.

¹⁶ Zdaniem Jakuba Wiśniewskiego najogólniej „ma pełnić pozytywną rolę w promowaniu dobrobytu społecznego, a zatem poprawy psychicznej i fizycznej jakości życia obywateli”. Zob. J. Wiśniewski, *W poszukiwaniu państwa opiekuńczo efektywnego. Od tradycyjnego Welfare state do Third way*, „Studia socjologiczne” 2002, nr 2 (165), s. 79.

¹⁷ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

¹⁸ R. Szarfenberger, *Pojęcie polityki społecznej*, [w:] G. Firli Fesnak (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2018, s. 26.

Ze względu na wspomniane problemy związane z rozprzestrzenianiem koronawirusa sposób udzielania pomocy materialnej oraz wysokość świadczeń uległy zmianie¹⁹. Przed wejściem w życie przepisów ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* dotyczących kwestii stypendialnych²⁰ na Uniwersytecie Gdańskim funkcjonowało 11 Wydziałowych Komisji Stypendialnych (w których ponad połowę składu stanowili studenci) przyznających stypendium socjalne, stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych oraz zapomogę. Komisje te powoływano co roku zgodnie z Ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym*²¹ oraz *Regulaminu przyznawania pomocy materialnej studentom Uniwersytetu Gdańskiego*. Wnioski o stypendium rektora oraz odwołania w sprawie innych świadczeń rozpatrywane były przez Odwoławczą Komisję Stypendialną, w której ponad połowę składu, podobnie jak w przypadku komisji wydziałowych, stanowili studenci. Zarówno komisje wydziałowe jak i Odwoławcza Komisja Stypendialna stanowiły kolegialne organy administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu Postępowania Administracyjnego²², a decyzje o przyznaniu bądź odmowie przyznania świadczenia były decyzjami administracyjnymi. Jednocześnie wydziałowe komisje stypendialne zajmowały się przyznawaniem miejsc w domach studenckich w pokojach dwuosobowych, a Odwoławcza Komisja Stypendialna dokonywała podziału miejsc przeznaczonych dla studentów poszczególnych wydziałów, oraz przyznawała miejsca w pokojach jednoosobowych.

¹⁹ Załącznik nr 3 do Regulaminu świadczeń dla studentów Uniwersytetu Gdańskiego: Progi dochodu uprawniające do ubiegania się o świadczenia socjalne i stawki tych świadczeń (stypendium socjalne, stypendium socjalne w zwiększonej wysokości, stypendium dla niepełnosprawnych) w roku akademickim 2019/2020, z dnia 28 sierpnia 2019 r.; załącznik nr 3 do Regulaminu przyznawania pomocy materialnej studentom UG ze zm. Wysokość stawek stypendiów oraz progi dochodu uprawniające do ubiegania się o stypendium socjalne oraz stawki Stypendium Rektora z dnia 28 września 2018; załącznik nr 3 do Regulaminu przyznawania pomocy materialnej studentom UG ze zm. Wysokość stawek stypendiów oraz progi dochodu uprawniające do ubiegania się o stypendium socjalne oraz stawki Stypendium Rektora z dnia 30 września 2016 r. i in. Wysokość stypendium socjalnego wzrosła od 2018 r. z 620 zł do 770 zł co stanowi wzrost o 24%, a stypendium socjalnego w zwiększonej wysokości z 730 zł do 880 zł co stanowi wzrost o ponad 20%.

Stypendium dla osób niepełnosprawnych w stopniu lekkim w tym samym czasie wzrosło z 310 zł do 410 zł co stanowi wzrost o 32%, a dla niepełnosprawnych w stopniu znacznym z 420 zł do 600 zł (wzrost o 43%). Stypendium Rektora dla najlepszych studentów w roku 2018 wynosiło 580 zł, a w bieżącym roku akademickim wyniesie 700 zł (wzrost o ponad 20%).

²⁰ Ustawa weszła w życie w 2018 r. ale przepisy dotyczące stypendiów zaczęły obowiązywać od 1 października 2019 r.

²¹ Dz. U. 2005 Nr 164 poz. 1365 z późniejszymi zmianami.

²² Dz.U.2020.256.

Powyższe uprawnienia nie wynikały z Ustawy, a z regulacji prawnych, funkcjonujących na Uniwersytecie Gdańskim. Przyznanie bądź odmowa prawa do zamieszkania nie była jednocześnie decyzją administracyjną, a decyzją wewnątrzakademiową. Pozostaje dyskusyjne czy działania związane z przyznawaniem prawa do zamieszkania mogły pozostawać korzystne dla studentów, przez poszerzenie perspektywy komisji, bowiem sytuacja materialna studentów niejednokrotnie związana jest z sytuacją mieszkaniową²³ i posiadanie większej wiedzy pozwoli skuteczniej przyznawać świadczenia. Z drugiej strony, komisje (szczególnie w przypadku tych na większych wydziałach czy Odwoławczej Komisji Stypendialnej) miały znaczną liczbą obowiązków, co mogło wpłynąć negatywnie na jakość ich pracy.

W związku z przepisami “Konstytucji dla Nauki” od 1 października 2019 r. przestały istnieć wydziałowe komisje stypendialne, a w ich miejsce powstała jedna Uczelniana Komisja Stypendialna. Miało to doprowadzić do ujednolicenia kryteriów, które do tej pory w przypadku zapomóg mogły różnić się w zależności od wydziału. Aby przyspieszyć procedury związane z przyznawaniem pomocy oraz ujednolicić standardy obsługi powołane zostało Centrum Obsługi Stypendialnej Studentów i Doktorantów UG. Jednostka administracyjna, w której zatrudnionych było najpierw siedem a następnie 9 osób, mająca za zadanie administrowanie wszystkimi kwestiami dotyczącymi stypendiów dla studentów Uniwersytetu Gdańskiego. Pracownicy Centrum przyjmują wnioski o przyznanie stypendiów, prowadzą działania informacyjne dotyczące pomocy stypendialnej, prowadzą dokumentację, przygotowują dokumenty i analizy oraz zajmują się obsługą administracyjną Uczelnianej Komisji Stypendialnej i Odwoławczej Komisji Stypendialnej. Efektem centralizacji obsługi stypendialnej na Uniwersytecie Gdańskim miało być zwiększenie skuteczności zabezpieczenia pomocy socjalnej dla studentów.

Z całą pewnością do nieprzewidzianych sytuacji należało pojawienie się COVID-19 i ogłoszenie w Polsce stanu pandemii oraz *lockdownu*. Zanim podjęto działania związane z pomocą ogłoszone przez Rząd RP czy Minis-

²³ Co uwzględnił również ustawodawca umożliwiając przyznanie stypendium w wyższej wysokości studentom którzy “ zamieszkivali w domu studenckim lub w obiekcie innym niż dom studencki, jeżeli codzienny dojazd z miejsca stałego zamieszkania do uczelni uniemożliwiałby lub w znacznym stopniu utrudniał studiowanie” (Art. 182 ust. 2 *Prawo o szkolnictwie wyższym*, Dz.U.2012.572). W Ustawie *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* katalog został poszerzony do szczególnie uzasadnionych przypadków, nie tylko związanych z zamieszkaniem (Art. 87 ust. 3 *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Dz.U.2020.85).

terstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego Władze Uniwersytetu Gdańskiego w porozumieniu z Parlamentem Studentów UG oraz komisjami stypendialnymi ogłosiły specjalną ścieżkę ubiegania się o zapomogę w związku z sytuacją epidemiologiczną²⁴. W pierwszej “fali” zapomóg studenci mogli nadsyłać wnioski o zapomogę, które rozpatrywane były przez Uczelnianą Komisję Stypendialną, w terminie kilku dni, a na podstawie wniosków, złożonych do 1 kwietnia 2020 r., środki zostały przebrane na konta studentów do 13 kwietnia 2020 r.

Na podstawie tzw. tarczy antykryzysowej²⁵ rząd umożliwił studentom składanie wniosków o zapomogę w formie wiadomości mailowych. Zgodnie z ustawą nie miał zastosowania Kodeks Postępowania Administracyjnego. Zniesiony został limit zapomóg, których student otrzymać mógł dwie w okresie roku akademickiego, przy zachowaniu jednakowoż pozostałych warunków tj. mógł ją otrzymać jedynie student, który znalazł się przejściowo w trudnej sytuacji życiowej. Ponadto zapomogi zgodnie z tzw. tarczą antykryzysową przyznawać mógł jedynie Rektor aczkolwiek na podstawie §35 ust. 2 oraz Statutu Uniwersytetu Gdańskiego §37 ust. 2 Rektor UG mógł upoważnić do wykonywania niektórych czynności właściwych prorektorów²⁶, co miało miejsce w opisywanym przypadku i do tych czynności upoważniony został Prorektor ds. Studenckich i Kształcenia, Arnold Kłoczyński. Wnioski o zapomogi opiniowane były przez Uczelnianą Komisję Stypendialną, która w opinii władz uczelni miała najlepsze rozeznanie w kwestiach stypendiów.

Uczelniana Komisja Stypendialna przyjęła kryteria, zgodnie z którymi przyznawane były zapomogi dla osób, które znalazły się w trudnej sytuacji z powodu pandemii. W przypadku, gdy powodem pogorszenia sytuacji materialnej studenta była utrata pracy przez studenta lub któregoś z rodziców konieczne było, poza dostarczeniem wniosku, przekazanie zaświadczenia o utracie zatrudnienia. Ponadto, aby uzyskać pomoc, studenci mogli dostarczyć informację o dochodach uzyskanych w ostatnim czasie przed utratą zatrudnienia. W przypadku pogorszenia sytuacji zdrowotnej

²⁴ Stypendia dla Studentów i Doktorantów Szkół Doktorskich, Uniwersytet Gdański, https://ug.edu.pl/studenci/stypendia_dla_studentow_i_doktorantow_szkol_doktorskich/, [4.05.2020].

²⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695).

²⁶ Statut Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 13 czerwca 2019 roku tekst ujednolicony z dnia 22 stycznia 2020 r.

konieczne było udokumentowanie przez załączenie zaświadczeń oraz rachunków potwierdzających wydatki związane z chorobą (leki, środki medyczne, zabiegi rehabilitacyjne czy medyczne itp.).

Informacja o możliwości uzyskania zapomóg została przekazana studentom za pośrednictwem Portalu Studenta i spotkała się z dużym zainteresowaniem. Wnioski o zapomogi wypłacone w kwietniu 2020 r. złożyły 343 osoby. Świadczenia przyznano 319 osobom, a nie otrzymały ich 24 osoby (najczęściej ze względów formalnych). Wysokość najniższych uzyskanych zapomóg wynosiła 200 zł, a najwyższa 2500 zł. Średnia wysokość zapomogi wyniosła 771,63 zł, a mediana 1343 zł. Całkowita wysokość środków wydatkowanych na zapomogi za wnioski złożone w kwietniu 2020 r. wyniosła 262 200 zł.

Wnioski o zapomogi wypłacone w maju 2020 r. złożyło 115 osób, z których 108 otrzymało wsparcie, a wnioski siedmiu osób zostały rozpatrzone negatywnie. Najniższa otrzymana zapomoga wyniosła 200 zł, a najwyższa 3000 zł. Średnia wysokość przyznanej zapomogi wyniosła 684 zł. Całkowita wysokość środków wydatkowanych na zapomogi w maju 2020 r. wyniosła 79 500 zł.

Wnioski o zapomogi wypłacone w czerwcu złożyły 52 osoby z których 43 otrzymały wsparcie, a wnioski 9 osób zostały rozpatrzone negatywnie. Najniższa otrzymana zapomoga wyniosła 500 zł, a najwyższa 2000 zł. Średnia wysokość przyznanej zapomogi wyniosła 825 zł. Całkowita wysokość środków wydatkowanych na zapomogi w czerwcu wyniosła 42 900 zł.

Najwięcej wniosków złożonych było ze względu na utratę zatrudnienia przez wnioskującego lub członków jego rodziny. W przypadku osób, których zapomogi procedowano w marcu i kwietniu, 284 osoby wniosek motywowały utratą pracy, 27 osób utratą pracy przez członków rodziny na utrzymaniu których pozostawał wnioskując, w przypadku 5 osób pracę stracił zarówno wnioskujący jak i członek (lub członkowie) rodziny na utrzymaniu których pozostawał wnioskujący, w przypadku 12 osób powodem wniosku była choroba a 14 osób przedstawiło inne powody (śmierć członka rodziny, brak możliwości wyjazdu do domu itp.).

W przypadku osób, którym zapomogi procedowano w maju, 114 osób wniosek motywowało utratą pracy, 15 osób utratą pracy przez członków rodziny na utrzymaniu których pozostawał wnioskując, w przypadku 7 osób pracę stracił zarówno wnioskujący jak i członek (lub członkowie) rodziny na

utrzymaniu których pozostawał wnioskujący, w przypadku 7 osób powodem wniosku była choroba a 9 osób przedstawiło inne powody.

W przypadku osób, którym zapomogi procedowano w czerwcu, 29 osób wniosek motywowało utratą pracy, 11 osób utratą pracy przez członków rodziny na utrzymaniu których pozostawał wnioskując, w przypadku 5 osób powodem wniosku była choroba a 7 osób przedstawiło inne powody.

W ramach działań prowadzonych przez organy UG, jak wynika z powyższego, wprowadzono procedury mające na celu przeciwdziałanie skutkom pandemii, które polegały na umożliwieniu rozdysponowania dodatkowych środków potrzebującym. Wprowadzono także specjalną przyspieszoną „ścieżkę” w ramach której wnioski były rozpatrywane stosunkowo szybko, a środki zostały wypłacone w ciągu maksymalnie 3 tygodni od złożenia wniosku. W ramach procedur uznano za główne kryterium kwestię wysokości utraconych dochodów, a w dalszej kolejności inne kryteria.

Biorąc za punkt odniesienia wysokość minimum socjalnego²⁷ z roku 2019, które wynosiło 1212 zł, w przypadku gospodarstwa jednoosobowego wysokość zapomóg, które średnio wyniosły 727,5 zł, zabezpieczała w pewnym stopniu potrzeby studentów umożliwiając zabezpieczenie podstawowych potrzeb.

Bibliografia

- Ambroch M. (pod kierunkiem), *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju w I kwartale 2020*, Warszawa 2020.
- Jopkiewicz I., *Domy studenckie niekonkurencyjne wobec stacji*, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,2558767.html/>.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Działania w odpowiedzi na koronawirusa, Wykorzystanie każdego dostępnego euro w celu ratowania życia i ochrony źródeł utrzymania*, Bruksela 2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy, *Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19*, Bruksela 2020.

²⁷ Jest to wskaźnik społeczny mierzący koszty utrzymania gospodarstw domowych. Zakres i poziom zaspokajanych potrzeb według tego modelu winny zapewniać takie warunki życiowe, by na każdym z etapów rozwoju człowieka umożliwić reprodukcję jego sił życiowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych.

Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach 2000-2020 (maj 2020). Z pogłębioną prezentacją wyników dla sekcji zakwaterowanie i gastronomia, Warszawa 2020.

Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne a współczesne państwo*, "Zeszyty naukowe Akademii Marynarki Wojennej" 2011, nr 185.

Mała Encyklopedia Studencka z ograniczoną odpowiedzialnością, "Bulaj" Dwutygodnik SZSP Uniwersytetu Gdańskiego 1979, nr 12.

Start na rynku pracy, Warszawa 2016.

Stypendia dla Studentów i Doktorantów Szkół Doktorskich, Uniwersytet Gdański, <https://ug.edu.pl/>.

Szarfenberger R., *Pojęcie polityki społecznej*, [w:] G. Firli Fesnak (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 2018.

Wiśniewski J., *W poszukiwaniu państwa opiekuńczo efektywnego. Od tradycyjnego Welfare state do Third way*, "Studia socjologiczne" 2002, nr 2(165).

Akty prawne:

Regulamin przyznawania pomocy studentom Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 1 marca 2017 r. (Zarządzenie nr 18/R/17 Rektora Uniwersytetu Gdańskiego).

Regulamin świadczeń dla studentów Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 28 sierpnia 2019 r. (Zarządzenie nr 76/R/19 Rektora Uniwersytetu Gdańskiego).

Statut Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 13 czerwca 2019 r. tekst ujednolicony z dnia 22 stycznia 2020 r.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. *o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2* (Dz.U. 2020 poz. 695).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce* (Dz.U. 2018 poz. 1668).

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz.U. 2005 Nr 164 poz. 1365).

Załącznik nr 3 do Regulaminu przyznawania pomocy materialnej studentom UG ze zm. Wysokość stawek stypendiów oraz progi dochodu uprawniającego do ubiegania się o stypendium socjalne oraz stawki Stypendium Rektora z dnia 28 września 2018 r.

Załącznik nr 3 do Regulaminu przyznawania pomocy materialnej studentom UG ze zm. Wysokość stawek stypendiów oraz progi dochodu uprawniającego do ubiegania się o stypendium socjalne oraz stawki Stypendium Rektora z dnia 30 września 2016 r.

Załącznik nr 3 do Regulaminu świadczeń dla studentów Uniwersytetu Gdańskiego: Progi dochodu uprawniającego do ubiegania się o świadczenia socjalne i stawki tych świadczeń (stypendium socjalne, stypendium socjalne w zwiększonej wysokości, stypendium dla niepełnosprawnych) w roku akademickim 2019/20 z dnia 28 sierpnia 2019 r.

CZĘŚĆ III.

SPOŁECZNOŚĆ MIĘDZYNARODOWA W UJĘCIU PRAWNYM

Dekretały papieskie jako źródła kultury prawnej w Polsce XII/XIII wieku

Przyjęcie chrztu przez Mieszka I w roku 966 było punktem zwrotnym w dziejach Polski. Państwo pierwszych Piastów zakorzenione zostało w kulturze międzynarodowej społeczności państw europejskich. Sytuacja ta sprzyjała wpływowi niektórych praw obcych na ustrój prawny Polski. W dotychczasowej praktyce państw słowiańskich system prawny opierał się na plemiennym prawie zwyczajowym (tj. powszechnie uznana, uświęcona tradycją forma zachowania się, przyjęta w danej zbiorowości społecznej). Od XII i XIII wieku rozszerzała się znajomość prawa rzymskiego i kanonicznego w Polsce. W okresie tym rozwija się myśl prawnicza, oparta zarówno na jednym jak i drugim prawie. Wiedzę o tych systemach czerpano z różnych źródeł. Procesowi temu służył import do Polski rękopisów prawniczych romanistycznych i kanonistycznych¹.

Po uformowaniu się państwa i przyjęciu chrześcijaństwa nastąpiło stopniowe przejmowanie różnych elementów kultury. Dokument należy do najważniejszych i najliczniejszych źródeł poznania prawa w omawianym okresie. Na plan pierwszy wysuwa się jego strona pragmatyczna, a sam dokument spisywany jest wedle znanych i utrwalających się na Zachodzie wzorców i form kancelaryjnych. Właśnie w wieku XII rozpoczyna się ich powolne wprowadzenie do powszechnej praktyki, co zapewne powoduje nie tylko ewolucję ich formy i struktury, ale pociąga za sobą kształtowanie się początków instytucji zwanej kancelarią, a w stuleciu XIII jej szybszy rozwój. Kancelaria kościelna w zakresie funkcji i organizacji nie różniła się zasadniczo od kancelarii świeckich, podlegały one tym samym procesom przemian, wzajemnie na siebie oddziałując, w przeszłości w kancelariach świeckich wiele urzędów powierzano duchownym. Kancelarie określa się nie tylko jako instytucje, ale także, jako zespół ludzki. Pogłębiające się rozbieżności

* dr Artur Lis, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, ORCID: 0000-0003-4613-0671, e-mail: arturlis@op.pl

¹ A. Lis, *Recepcja prawa w monarchii piastowskiej do 1202 roku. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2011, nr 16(3), s. 50-63.

nicowe, a wraz z nim wzrost liczby dworów książęcych, bez wątpienia spowodowało, iż znacznie wzrosła liczba możliwych wystawców dokumentów. Zapewne w XIII stuleciu ukształtowała się pewna liczba kancelarii książąt dzielnicowych².

Przez długi czas stosowano na ziemiach polskich prawo zwyczajowe, cieszące się ogromnym przywiązaniem ludności, było ono silnie ugruntowane w świadomości społecznej. Jego znajomość przechodziła drogą tradycji ustnej z pokolenia na pokolenie, a jego poznanie następowało dzięki bezpośredniemu uczestnictwu w orzekaniu przez starszych członków rodu podczas sądu na wiecu czy zgromadzeniu wspólnoty. Przyjmując chrześcijaństwo z Zachodu, w Polsce nastąpił częściowy proces recepcji systemów prawnych, później określane wspólną nazwą „praw uczonych”, czyli prawa rzymskiego i kanonicznego. Wśród episkopatu jak i w klasztorach ogromną rolę intelektualną odegrał kler pochodzenia romańskiego³.

W następstwie reformy gregoriańskiej prymat jurysdykcyjny papieży w Kościele zyskał powszechne uznanie. Do Stolicy Apostolskiej zwracano się z zapytaniami w kwestiach prawnych oraz indywidualnymi skargami. Dekretały przedstawiały stanowisko papieży w odniesieniu do poruszonych spraw. Miały one charakter kazuistyczny, ponieważ rozstrzygały konkretne kwestie⁴.

Dekretały papieskie w sprawach polskich były już przedmiotem zainteresowani nauki, by wymienić tylko podstawowe prace pióra Adama Vetulaniego⁵ i Wacława Uruszczaka⁶. Niniejszy szkic stanowi część szerszego programu badawczego obejmującego studia nad dekretami papieskimi.

² A. Lis, *Dokument w aspekcie historyczno-prawnym (wybór zagadnień)*, [w:] D. Gil, I. Butryn, A. Jakiela, K.M. Woźniak (red.), *Współczesne problemy wymiaru sprawiedliwości*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 425-438.

³ A. Lis, *Najstarsze kroniki polskie jako źródła historycznoprawne*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2016, nr 35(2), s. 138-161.

⁴ Por. A. Dębiński, *Kościół i prawo rzymskie*, Lublin 2007; J. Baszkiewicz, *Prawo rzymskie i prawo kanoniczne w kulturze politycznej Polski XIII i XIV stulecia*, [w:] tegoż, *Państwo. Rewolucja. Kultura polityczna*, Poznań 2009, s. 259-288.

⁵ A. Vetulani, *W poszukiwaniu nowych źródeł*, [w:] tegoż, *Z badań nad kulturą prawniczą w Polsce piastowskiej*, Wrocław 1976, s. 74-94.

⁶ W. Uruszczak, *Dekretały papieskie w sprawach polskich z XII/XIII w.*, [w:] tegoż, *Opera historico-juridica selecta. Prawo kanoniczne – nauka prawa – prawo wyznaniowe*, Kraków 2017, s. 415-427.

I. Regest:

Lateran, ok. 1104-1118 r.

Papież Paschalis II (1099-1118) bullą „Significasti frater karissime” przypomina nieznanemu z imienia arcybiskupowi o konieczności złożenia przysięgi obojedencji przed otrzymaniem paliusza.

Tekst źródłowy⁷:

Paschalis episcopus servus servorum Dei, N. Polonorum archiepiscopi.

Significatis frater charissime regem et regni maiores admiratione permotos, quod pallium tibi ab apocrisariis nostris tali conditione oblatum fuerit, si sacramentum quod a nobis scriptum detulerant, iurares. In pallio frater plenitudo conceditur pontificalis officii, quia iuxta Sedis apostolice et totius Ecclesie consuetudinem, ante acceptum pallium metropolitanis minime licet aut episcopos consecrare aut Synodum celebrare. Mirentur in hac causa et Dominum Iesum Christum. Cum enim Dominus Iesus Christus, ut omnium ovium suarum curam Simoni Petro committeret conditionem posuit dicens: Diligis me Simon Petre? pasce oves meas; si conscientiarum factor et conditor conditione hac usus est nec semel tantum, sed et secundo et usque ad contristationem: qua nos sollicitudine, qua provisione oportet tantam Ecclesie prelationem, tantam Christi ovium curam fratribus imponere quorum conscientiam non videmus, illis maxime quos nullo usu novimus, quorum dilectionem penitus ignoramus? Aiunt, omne iusiurandum a Christo Deo in evangelio esse prohibitum, nec ab ipsis apostolis post Dominum, nec in Conciliis inveniri posse statutum. Quid est ergo quod idem Dominus subsecutus ait: Quod amplius est, a malo est; hoc enim amplius ut exigamus, malum nos, illo permittente compellit. Nonne malum est ab Ecclesie unitate, a Sedis apostolice obedientia resilire? Nonne malum est contra sacrorum canonum statuta prorumpere? Quam multi hoc, etiam post sacramentum, presumpserunt? Nonne predecessor tuus preter Romani pontificis conscientiam damnavit episcopum? Quibus hoc canonibus, quibus Conciliis legitur esse permissum? Quid super episcoporum translationibus loquar, que apud vos non auctoritate apostolica, sed nutu regis presumuntur? Propter hec mala et alia evitanda huiusmodi iuramentum exigitur.

Cur autem iuramentum Dominus prohibuerit, apostolus Iacobus manifeste adiiiciens docet: Ut non sub iudicium incidatis, ne quisquam, sicut et Augustinus exponit, assiduitate iurandi ad periurium per consuetudinem dilabatur. Quapropter iuratione quis non utatur nisi necessitate, cum videt pigros esse homines ad credendum quod utile est eis credere nisi iuratione firmetur. Hoc nimirum malo ac necessitate compellimur, iuramentum pro fide, pro obedientia, pro unitate requirere. Porro, apostolum Paulum pro auditorum diffidentia iurasse, eius epistole testantur. Aiunt in Conciliis statutum non inveniri, quasi Romane Ecclesie legem Concilia ulla prefixerint: cum omnia Concilia per Ecclesie Romane auctoritatem et facta sint et robur

⁷ *Kodeks dyplomatyczny wielkopolski*, wyd. Ignacy Zakrzewski, Poznań 1877, nr 5, s. 7-8; Mieczysław Gębarowicz, *Polska, Węgry czy Sycylia odbiorcą listu Paschalisa II J.-L. nr. 6570*, „Kwartalnik Historyczny” 1937, nr 51, s. 527-529; *Diplomata Hungariae Antiquissima*, vol. I: 1000-1131, ed. G. Goyörffy, Budapest 1992, s. 344-346.

accesserint, et in eorum statutis Romana patenter auctoritas excipiat. Nonne in Chalcedonensis Concilii Actione XVI. statutum est: Ante omnia quidem primatus honorem precipuum, secundum canones antike Romane, reverendissimo archiepiscopo conservari?

Itaque, quod censuerunt rex et magnates a supradicta iuramenti conditione to quiescere: videturne vobis iudicium evangelicum? videturne primatus nostri honor precipuus? Numquid animo cecidit illa sententia Domini: Non est discipulus super magistrum? Numquid Hungarico principi dictum est: Et tu conversus confirma fratres tuos? Numquid hec nos commodi nostri protectione requirimus, et non unitatis catholice statuimus firmamentum? Possunt apostolicam Sedem contemnere, possunt adversum nos calcaneum elevare: datum a Deo privilegium evertere vel auferre non possunt quo Petro dictum est: Tu es Petrus, et super hanc petram edificabo Ecclesiam meam; et: Tibi dabo claves regni celorum.

Quibus tamen quatuor Conciliorum decretis dandi palii modus prescriptus est, et professionis vel obedientie ordo sancitus est. Cum igitur a Sede apostolica vestre insignia dignitatis exigitis que a beati tantum Petri corpore assumuntur, iustum est, ut vos quoque Sedi apostolice subiectionis debita signa solvatis, que vos cum beato Petro tamquam membra de membro herere, et catholici capitis unitatem servare declarent. In quibus a predecessoribus nostris ea est adhibita moderatio, ut nichil iniuriosum, nichil difficile sit appositum, quod non etiam preter exactionem nostram ab omnibus debeat episcopis observari, qui sub apostolorum principum Petri et Pauli obedientia decreverunt et unitate persistere. Numquid non ultra vos Saxones Danique consistunt? et tamen eorum metropolitani et idem iuramentum asserunt, et legatos apostolice Sedis honorifice tractant et in suis necessitatibus adjuvant, et apostolorum limina per legatos suos non tantum per triennium, sed annis singulis visitant. Ita to frater charissime fruamur in Domino, ut non per to in Ecclesiis subtractionis et dissidii, quod absit, oriatur occasio.

Uwagi: Adresatem bulli „Significasti frater karissime” papieża Paschalisa II (1099-1118) jest nieznany z imienia arcybiskup, który słuchając rady króla i jego rady odmówił złożenia przysięgi oboediencji przed otrzymaniem paliusza. Papież przypomniał, iż dopiero po otrzymaniu paliusza arcybiskup może konsekrować biskupów i zwoływać synody. Paschalis II zarzucił metropolicie, że za jego poprzednika bez wiedzy Stolicy Apostolskiej skazano biskupa [Stanisława ze Szczepanowa?] oraz że władca swobodnie przenosi biskupów z jednej katedry na drugą. Papież zażądał przysięgi oboediencyjnej celem podniesienia wewnętrznej dyscypliny w kościele.

Za polskim adresatem bulli opowiedział się Mieczysław Gębarowicz⁸, Gerard Labuda⁹, Jadwiga Karwasińska¹⁰ oraz Irena Sułkowska-Kuraś i Sta-

⁸ M. Gębarowicz, *Polska, Węgry czy Sycylia odbiorcą listu Paschalisa II J.-L. nr. 6570*, „Kwartalnik Historyczny” 1937, nr 51, s. 513-553. Badacz ten przeanalizował dostępną podstawę rękopiśmienną i edytorską, konkludując, iż najstarsza forma adresu brzmi „Poloniensi archiepiscopo” lub „Polonorum archiepiscopo”.

niśław Kuraś¹¹. Z kolei za węgierskim adresatem listu opowiedział się już u schyłku XIX wieku Władysław Abraham¹², a następnie Marian Plezia¹³, Henryk Łowmiański¹⁴, a także Pietro Zerbi¹⁵.

Dla historyków zajmujących się tzw. „sprawą św. Stanisława” niezwykle ważna okazała się interpretacja fragmentu bulli, w której czytamy: „Czyż to nie twój poprzednik skazał biskupa bez wiedzy papieża”¹⁶. Zdaniem przywoływanego już Gerarda Labudy fragment ten należy odnieść do biskupa Stanisława ze Szczepanowa – oto wymowny cytat: „w procedurze *skazania* uczestniczył też ówczesny arcybiskup gnieźnieński i że wydał swój bądź też potwierdził wyrok królewski *bez wiedzy Stolicy Apostolskiej*. Za to był on osobiście odpowiedzialny. Jeżeli więc *skazanie* ostatecznie skończyło się *obcięciem członków*, to w tym akcie widoczne jest współdziałanie króla i arcybiskupa”¹⁷. Ostatnio Krzysztof Skwierczyński w pracy „Recepcja idei gregoriańskich w Polsce do początku XIII wieku”¹⁸ zanegował list jako źródło do sprawy św. Stanisława i poparł tezę włoskiego historyka Pietro Zerbiego o jego dalmatyńskim adresacie.

⁹ G. Labuda, *List papieża Paschalisa II do niewiadomego arcybiskupa polskiego z początku XII wieku*, „Sobótka” 1974, nr 26, z. 4, s. 419.

¹⁰ J. Karwasińska, *Archiepiscopus Polonie – Archiepiscopus Gneznensis. O adresacie bulli Paschalisa II*, „Studia Źródłoznawcze” 1983, nr 28, s. 41-50.

¹¹ I. Sułkowska-Kuraś, S. Kuraś, *List Paschalisa II do arcybiskupa polskiego w świetle zasad dyplomatyki papieskiej oraz recenzji i emendacji tekstów*, „Roczniki Humanistyczne” 1986, nr 34, z. 2, s. 307-318. Zob. *Bullarium Poloniae*, t. I: 1000-1342, wyd. I. Sułkowska-Kuraś, S. Kuraś, Romae 1982, nr 8.

¹² W. Abraham, *Organizacja Kościoła w Polsce do połowy XII wieku*, Wodzisław Śląski 2009, s. 208, przypis 16. Por. S. Kętrzyński, *O paliuszu biskupów polskich XII wieku*, „Rozprawy Akademii Umiejętności. Wydział Filozoficzno-Historyczny” 1902, t. XLIII, s. 247-248; Z. Kozłowska-Budkowa, *Repertorium polskich dokumentów doby piastowskiej*, z. 1, Kraków 1937, nr 22, s. 25-26.

¹³ M. Plezia, *Problem św. Stanisława biskupa*, „Homo Dei” 1950, 19, z. 4-5, s. 504-515. Zdaniem Mariana Plezi adresatem bulli Paschalisa był Paweł arcybiskup Kalocsa. Zob. G. Ryś, *O tak zwanym liście Paschalisa II raz jeszcze*, [w:] tenże, *Jeden, święty, powszechny, apostołski. Spotkania z historią Kościoła*, Kraków 2016, s. 138-143.

¹⁴ H. Łowmiański, *Król Bolesław II i biskup Stanisław. Dwie tendencje ustrojowe: jedynowładca i patrymonialna*, „Studia Historyczne” 1979, nr 22, z. 2, s. 165-197.

¹⁵ P. Zerbi, *La „Significasti” di Pasquale II è diretta a un arcivescovo di Spalato? Riflessioni e ipotesi*, [w:] tenże, *„Ecclesia in hoc mundo posita”. Studi di storia e di storiografia medioevale*, Milano 1993, s. 73-112. Pietro Zerbi za adresata bulli „Significasti frater karissime” uważa metropolitę Splitu Manassesę.

¹⁶ Zob. A. Lis, *Święty Stanisław. Rzeczywistość i legenda*, Sandomierz 2016.

¹⁷ G. Labuda, *List papieża Paschalisa II...*, s. 433.

¹⁸ K. Skwierczyński, *Recepcja idei gregoriańskich w Polsce do początku XIII wieku*, Wrocław 2005, s. 147-190.

Zdaniem Przemysław Nowaka nowy etap w badaniach wokół bulli papieża Paschalisa II, otwierają wyniki badań mediewisty Martina Bretta¹⁹. Badacz ten w włoskim rękopisie Panormii z końca XII wieku²⁰ odnalazł najwcześniejszą kompletną kopię bulli z nieznanym dotychczas nagłówkiem (preskrypcją): „Strigone episcopo. Qui in susceptione pallei sunt debitas cautiones apostolice sedi exhibere. Paschalis papa II”²¹. Zdaniem Martina Bretta przekaz źródłowy omawianej bulli należy łączyć z Ostrzyhomiem i działalnością arcybiskupa Wawrzyńca.

II. Regest:

Lateran, ok. 1181-1185 r.

Papież Lucjusz III odpowiada na zapytanie w kwestii oczyszczenia się duchownego z zarzutu dokonania zabójstwa na drodze zwyczajowego świeckiego ordalium zimniej wody²².

Tekst źródłowy²³

Ex tuarum intelleximus continentia literarum, quod, quum H. presbyterum latorem praesentium, quia infamabatur de homicidio, communicato fratrurn consilio in episcopatu tuo, a sacerdotali officio suspendisses, bonae memoriae praedecessoris tui literas tulit in medium, quibus apparuit, eum iudicio aquae frigidae suam innocentiam purgavisse, et episcopum suis eum literis absolvisse, scholaris etiam, qui homicidium instigante diabolo perpetraverat, immunem se ipsum a crimine, tactis sacrosanctis euangelis, affirmavit. Quia vero peregrina iudicia sunt inhibita, purgationem, quam praestitit, sufficere non putantes, fraternitati tuae per apostolica scripta mandamus, quatenus, si accusatores idonei non apparuerint, qui eum de homicidio convincere possint, ut cum septima aut quinta manu sui ordinis, sicut expedire cognoveris, per purgationem canonicam innocentiam suam ostendat, sibi iniungas; quam quum praestiterit, suspensionem sine mora et difficultate relaxes, et eum testimonii boni virum annuncians, ab infamia homicidii nullius contradictione vel appellatione obstante auctoritate nostra fretus absolvas. Is autem, qui infamatur, sese immunem a crimine homicidii praestito iuramento firmabit, et purgatores, quod eum credant verum iurasse, iurare debebunt.

¹⁹ P. Nowak, *Arcybiskup Polski, Splitu, Kalocsy czy Ostrzyhomia odbiorcą listu Paschalisa II (JL 6570, WH 952)?*, „Studia Źródłoznawcze”, t. XLV, s. 99-100.

²⁰ Citta del Vaticano, Biblioteca Apostolica Vaticana, Archivio del Capitolo di San Pietro, rkps G 19bis, k. 51ra-59vb.

²¹ Zob. M. Brell, *Sonie new letters of Popes Urban II and Paschal II*, „Journal of Ecclesiastical History” 2007, nr 58, s. 75-96.

²² *Bullarium Poloniae*, t. I, wyd. I. Sułowska-Kuraś, S. Kuraś, Romae 1982, nr 26, s. 10.

²³ *Corpus iuris canonici. Editio Lipsiensis secunda*, Pars secunda, wyd. E. Friedberg, Graz 1955, col. 871.

Uwagi: Według papieża Lucjusza III (1181-1185) oczyszczenie duchownego z zarzutu dokonania zabójstwa na drodze zwyczajowego świeckiego ordalium zimnej wody (*aquae frigidae*) jest nieważne. Duchowny może oczyścić się poprzez złożenie przysięgi wraz z innymi współprzysiężnikami²⁴.

III. Regest:

Lateran, 21.01 – 12.03.1193 r.

Papież Celestyn III odpowiada biskupowi krakowskiemu Pelce na zapytanie w sprawie diakona Wita, który oskarżony został o bigamię²⁵.

Tekst źródłowy²⁶:

Ex litteris tuae fraternitatis accepimus, quod cum presentium lator V diaconus a prodecessore tuo in ecclesiis Constantinensibus fuerit beneficium consecutus, nunc in presentia tua ei bigamiae crimen obicitur, ut sic ipso beneficio spoliatur; qui diaconus cum puellam quamdam non a parentibus, neque a cognatis traditam, sed uoluntate propria domum eius intrans, licet reclamaret et contradiceret, expellere a se non potuit propter nobilitatem et potentiam cognatorum, sed oportuit eum per sex annos ei cohabitare inuitum, qua mortua uirginem quamdam a parentibus et cognatis more terrae quesitam duxit in uxorem. Unde dicebat se bigamum non fuisse, quia prima uxor non fuit, et beneficium non esse priuandum, quia antecessor tuus episcopus Gaetus ei beneficium contulit, donec uixit per XXX. annorum spatium quiete et pacifice tenuit et tempore tuo idem triennio in pace possedit. Unde fraternitati tuae mandamus, quatinus si ita uerum est, sicut litterarum tuarum tenor apostolatum nostrum edocuit, beneficium supradictum dimittas eum pacifice possidere.

Uwagi: Dekretal dotyczy sprawy diakona Wita, który przed aktualnym małżeństwem pozostawał przez 6 lat w innym związku z dziewczyną, której nie mógł oddać z obawy przed możliwymi krewnymi. Diakon argumentował, iż przyszła do niego z własnej woli, a nie została mu oddana przez rodziców ani krewnych²⁷. Wit powoływał się tu na prawo zwyczajowe, zgodnie z którym panna powinna mu być wydana przez rodziców lub krewnych²⁸. Dekretal papieża Celestyna III stanowi ważne źródło dla poznania praktyk

²⁴ Por. *Najdawniejszy Zwód Prawa Polskiego*, wyd. J. Matuszewski, J. Matuszewski, Łódź 1995, s. 88-98.

²⁵ *Bullarium Poloniae*, t. I, nr 30, s. 11-12.

²⁶ *Quinque compilationes antiquae. Collectio Lipsiensis*, wyd. E. Friedberg, Leipzig 1882, s. 69-70.

²⁷ A. Vetulani, *Nowe źródło do historii staropolskiego prawa małżeńskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1952, nr 4, s. 150-159.

²⁸ W. Uruszczak, *Obyczaje ślubne we wczesnośredniowiecznej Polsce*, [w:] A. Lityński i in. (red.), *Państwo, prawo, społeczeństwo w dziejach Europy środkowej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Józefowi Ciągwie w siedemdziesięciolecie urodzin*, Katowice-Kraków 2009, s. 741-747.

dawnego prawa małżeńskiego, pośrednio potwierdzając, że istniał zwyczaj zawierania małżeństwa przez wspólne zamieszkanie. Z badań Adama Vetulaniego wynika, że jeszcze na przełomie XII i XIII wieku uznawane było za ważne małżeństwo powstałe drogą faktycznego współżycia małżonków przez dobrowolne przeniesienie się kobiety do domu mężczyzny²⁹. Małżeństwo przez zamieszkanie było rozpowszechnione wśród ludności wiejskiej przez cały okres średniowiecza³⁰.

IV. Regest:

Lateran, 14-23.04.1193 r.

Papież Celestyn III odpowiada biskupowi krakowskiemu Pelce na zapytanie w kwestii winy kapłana za zabójstwo, który w pojedynku sądowym na miecze wyręczył się wynajętym rycerzem.

Tekst źródłowy³¹:

Ad interrogationem eiusdem, nonne Alericum presbyterum, latorem praesentium, circa habendum beneficium dispensare poterit, qui presbyter laicum quendam super furto in saeculari palatio convenisset, quia testes sui defecerunt, pugilem secundum pravam consuetudinem terrae conduxit, qui reum usque adeo ictibus gladii vulneravit, quod coactus est nocte proxima exspirare, respondetur: Pugiles homicidae veri existunt, nec praedictus sacerdos licet non ipse, sed laicus pro ipso ante duellum iuraverit, in sacris debet ordinibus ministrare, sicut etiam tradunt sacrorum canonum instituta. Homicidium enim facto, quam praecepto, sive consilio ac defensione, non est dubium perpetrari. Nihilominus tamen facultas dispendandi cum illo presbytero circa habendum beneficium conceditur.

Uwagi: Zgodzić się należy ze stwierdzeniem Wacława Uruszczaka, że dekret ten potwierdza zasadę, iż za zabójstwo odpowiada nie tylko sprawca, ale również ten kto je zlecił³².

V. Regest:

Lateran, ok. 12.03. – 13.04.1197 r.

Papież Celestyn III odpowiada biskupowi na zapytanie w sprawie księdza, który zawarł związek małżeński.

Tekst źródłowy³³:

²⁹ A. Vetulani, *Nowe źródło...*, s. 150-159.

³⁰ Zob. A. Lis, *Family law of the Piast Poland*, Lublin 2017

³¹ Tekst za: *Bullarium Poloniae*, t. I, nr 36, s. 13.

³² W. Uruszczak, *Dekrety papieskie w sprawach polskich z XII/XIII...*, s. 420.

³³ *Quinque compilationes antiquae...*, s. 80.

Ea est apostolicae sedis preminetia, ut ad ipsam ab ecclesiarum prelatis et etiam aliis ministris ecclesiarum in dubiis recurratur et id super his inuiolabiliter obseruetur, quod eius fuerit arbitrio diffinitum. Ex tua siquidem nobis est parte propositum, quod cum B. clericus puellam quandam per uerba de presenti legitime desponsasset, ante quam eam cognouisset carnaliter, contra statutum Romanae ecclesiae legatorum de non recipiendis uxoris in ecclesiae tuae canonicis promulgatum, a bonae memoriae predecessore tuo, ignorante illum coniugali uinculo copulatum in ecclesiae tuae canonicum est promotus, qui prehendam ipsius ecclesiae detinere contendens, mulierem ipsam traducere pretermittit, qua de causa puella illa cum instantia magna requirit, ut uel ei uir suus reddatur uel ei nubendi alii sine alicuius contradictione licentia tribuatur. Super quo fraternitati tuae duximus respondendum, ut si res ita se habet, memoratum clericum, qui fraudulenter ecclesiae tuae beneficium prebendae adeptus est, eodem beneficio priues, et ad uxorem suam, a qua taliter separari non potuit, redire compellas. Super alio etiam articulo responderi tibi a sedis apostolicae oraculo postulasti, quod uidelicet, cum ab ecclesiae Romanae legatis fuerit institutum, ut uxori non deberent de cetero ad sacros ordines promoueri, quidam clerici post promulgationem constitutionis illius, recipere ordines sacros presumpserunt et uxores suas detinere contendunt, de quibus tuae fraternitati consulimus et mandamus, ut eis executionem ordinum interdicas et beneficia etiam ecclesiastica subtrahere non omittas. Debent enim pro meritis penam reportare, qui scienter contra statuta legatorum apostolicae sedis ausu temerario uenire presumunt.

Uwagi: Dekretal dotyczą kwestii celibatu księży. Papież Celestyn III zakazał księdzu B. pełnienia posługi duchownej, odebrał mu beneficjum oraz obłożył go karą kościelną³⁴.

VI. Regest:

Lateran, ok. 1197-1193 r.

Papież Celestyn III odpowiada biskupowi na zapytanie w sprawie kleryka, który po tym jak został wyświęcony na subdiakona zawarł małżeństwo.

Tekst źródłowy³⁵:

Fraternitatis tuae litteris receptis, ex earum tenore percepimus, quod cum clericus W. nomine, postquam fuit ad ordinem subdiaconatus assumptus, quandam mulierem duxisset in uxorem, quia eam uero ad crebram redargutionem et admonitionem ecclesiae a suo consortio dimittere contempnebat, bonae memoriae I. et G. predecessores tui excommunicationis uinculo eum innodarunt, tua etiam in hoc fraternitas eos imitata, postquam cognouit excessum huiusmodi et contumaciam simili eum sententiae quam cito subiecit, sed idem in sua pertinacia induratus, neglecta excommunicationis sententia, mulierem ipsam relinquere non curauit qui

³⁴ W. Uruszczak, *Dekretale papieskie w sprawach polskich z XII/XIII...*, s. 420.

³⁵ *Quinque compilationes antiquae...*, s. 92.

etiam litteras quasdam; quasi ex parte nostra transmissas ostendit, quarum auctoritate pro temporis longitudine, qua eam tenuisse dinoscitur, nititur se in incepta iniquitate tueri. Quia igitur illius excessum longitudo temporis non excusat nec numerositas filiorum, quos ex ipsa suscepisse proponitur, fraternitati tuae consulimus et mandamus, quatinus ad instar predecessorum tuorum non obstantibus litteris illis eum uinculo excommunicationis sine appellationis obstaculo astringas et ab omni ecclesiastico beneficio suspendas et tamdiu tanquam excommunicatum facias ab omnibus euitari, donec mulierem ipsam a consortio suo dimittat.

Uwagi: Dekretal dotyczy kwestii celibatu księży. Papież Celestyn III nakazał nałożenie klątwy na kleryka, który po wyświęceniu na subdiakona zawarł małżeństwo. Kara klątwy oraz utrata beneficjów kościelnych miały trwać do czasu oddalenia tej kobiety.

VII. Regest:

Lateran, 16.05.1199 r.

Papież Innocenty III odpowiada biskupowi wrocławskiemu Jarosławowi na zapytanie w sprawie, czy ten, który więzi kleryka podpada pod klątwę; czy ten, kto obcuje z wyklętymi, może otrzymać rozgrzeszenie od zwykłego kapłana; czy duchowni żyjący z dwiema konkubinami podpadają pod pojęcie bigamistów³⁶.

Tekst źródłowy³⁷:

Innocentius episcopus servus servorum dei venerabili fratri Vratizlaviensi episcopo salutem et apostolicam benedictionem. Nuper a nobis fraternitas requisivit, quid sit de illis laicis sentiendum, qui clericos violenter sine laesione tamen in custodia detinent publica, vel privata, vel etiam detrudunt in vincula, utrum in canonem sententiae latae incidant, ut ipso facto sint vinculo excommunicationis innodati, sicut illi, qui manus in clericos iniiciunt temere violentas. Et utrum, qui nominatim excommunicatis scienter communicant, absolvi ab excommunicatione possint per confessionem a simplici sacerdote, vel episcopi seu archipresbiteri sit ab eis absolutio expetenda. Et si post actam poenitentiam cum illis valeas dispensare, qui etsi bigami de iure non sunt, de facto saltem bigami nominantur eo, quod in sacris ordinibus constituti more nuptiali secundas in contubernium sibi mulierculas adiunxerunt. Nos igitur inquisitioni tuae taliter duximus ex ordine respondendum, quod in primo consultationis articulo non credimus laicos poenam excommunicationis evadere, quamvis eorum factum corporalis laesio non fuerit subsecuta, citra quam violentia saepius circa clericos nequiter perpetratur. In secunda vero quaestione credimus distinguendam, an is qui nominatim excommunicato scienter communicat, in crimine communicet criminoso, ei consilium impendendo, auxilium vel favorem, aut alias in oratione, vel sculo, vel orando secum, aut etiam comedendo. In

³⁶ *Bullarium Poloniae*, t. I, nr 42, s. 15.

³⁷ *Kodeks dyplomatyczny Śląska*, t. I, wyd. K. Małczyński, Wrocław 1956, nr 80, s. 194-196.

primo quidem articulo, cum talis et communicet crimini et participet criminoso, ac per hoc ratione damnati criminis videatur in eum delinquere, qui damnavit, ab eo vel eius superiore merito delicti tunc erit absolutio requirenda, cum iuxta canonicas sanctiones, facientes et consentientes par poena constringat. In secundo vero casu a suo episcopo vel proprio sacerdote poterit absolutionis beneficium obtinere. Quamvis enim et tunc non iudicis sed iuris sententia excommunicato communicans sit ligatus, quia tamen conditor canonum solutionem eius sibi specialiter non retinuit, eo ipso concessisse videtur facultatem aliis relaxandi. Is autem, qui iuxta primum modum excommunicato communicat, cum iuramento debet absolvi. Qui vero iuxta secundum modum illi participat, reconciliari poterit sine iuratoria cautione. Verum si difficile sit ex aliqua iusta causa quod ad ipsum excommunicatorem absolvendus accedat, concedimus indulgendo, ut praestita iuxta formam ecclesiae cautione, quod excommunicatoris mandato parebit, a suo absolvatur episcopo, vel proprio sacerdote. Tertius et ultimus inquisitionis articulus videbatur abere non modicum quaestionis: quoniam cum in matrimoniis contrahendis, non iuris affectus, sed animi estinatio attendatur, unde illum comitatur infamia, qui duas simul habet uxores, quod partim ad factum convenit retorquendi, sicut et quod in canone legitur de presbytero, qui non legalibus nuptiis detinetur, eadem censura tales inter bigamos videntur reputandi. Licet obviet ex adverso, quod opinioni sit veritas praeferenda et quod iuxta praemissa, qui nullam uxorem habuit, foret bigamus reputandus. Quod contingeret, si quis de facto contraheret cum diversis, quibus de iure non posset matrimonialiter copulari, nos autem in Hac quaestione taliter respondemus, quod cum huiusmodi clericis, qui quantum in ipsis fuit secundas sibi mulieres matrimonialiter coniunxerunt, tanquam cum bigamis non licet dispensari, licet in veritate bigami non existant, non propter sacramenti defectum, sed propter affectum intentionis cum opere subsecuto. Datum Laterani XVII kalendas iunij.

Uwagi: W dekretale papież Innocenty III odniósł się do trzech zagadnień. Po pierwsze uznał, że za uwięzienie duchownego osoba świecka podlega ekskomunice. Po drugie, w przypadku obcowania z osobą, która była uczestnikiem bezprawia wyrządzonego przez osobę ekskomunikowaną może zostać zwolniona z klątwy przez duchownego pokrzywdzonego lub jego przełożonego. Z kolei w przypadku świadomego przebywania z osobą wyklętą zwolnienia z klątwy może udzielić biskup lub własny kapłan. Po trzecie, papież zakazał udzielania dyspensy od kary duchownym żyjącym w związkach małżeńskich z dwiema kobietami³⁸.

³⁸ Zob. W. Baran-Kozłowski, *Arcybiskup gnieźnieński Henryk Kietlicz (1199–1219). Działalność kościelna i polityczna*, Poznań 2005; K. Skwierczyński, *Recepja idei gregoriańskich w Polsce do początku XIII wieku*, Wrocław 2005, s. 290–294.

VIII. Regest:

Lateran, ok. maj-czerwiec 1200 r.

Papież Innocenty III odpowiada na zapytania biskupa krakowskiego Pełki, czy duchownemu nieobecnemu z powodu studiów może być nadane beneficjum kościelne oraz czy ważne jest małżeństwo zawarte w innej diecezji przez porwaną dziewczynę z jej porywaczem³⁹.

Tekst źródłowy⁴⁰:

Idem Episcopo Zamoren [Cracoviensis?]. Ex parte tua nostris est auribus intinatum, quod cum quidam puer quendam canem percuteret, alter puer, cuius erat canis, illum in facie manu percussit, qui percusserat canem eius, sed cum ille fustem arriperet, ut repercuteret illum, a quo fuerat ipse percussus et ambo fustem tenerent hinc inde, pater illius, qui canem percusserat, superuenit, ut filium castigaret. Pueri uero in fugam conuersi fustem, quem tenebant adinuicem, dimiserunt, et cum per aliquantulum spatium essent ab eodem iam loco remoti, iam dictus pater unius in fustem illum taliter incidit, quod per unum oculum casu inopinato fustis intrauit, ex quo cerebro statim emisso, de medio est sublatus. Postmodum autem puer, qui canem percusserat, habitum religionis assumpsit et cum ad ordines recipiendos accederet, per eius et aliorum multorum confessionem questio incidit huius facti, que tibi tantum dubitationis induxit, quod nos consulere uoluisti, utrum hoc facto non impediendo ad sacros ordines ualeat promoneri. Nos igitur fraternitati tuae taliter super hoc respondemus, quod ex premissis puerum illum non credimus ita esse culpabilem, ut eius ordinatio de iure ualeat impediiri.

Uwagi: Papież Innocenty III odpowiedział biskupowi, iż duchownemu nieobecnemu z powodu studiów może być nadane beneficjum kościelne. W drugiej kwestii papież pozytywnie odniósł się do zapytania, iż porwana dziewczyna może zawrzeć małżeństwo z porywaczem pod warunkiem, że będzie posiadać wolność decyzji⁴¹.

IX. Regest:

Lateran, 8 stycznia 1207 r.

Papież Innocenty III odpowiada na zapytania w kwestii sukcesji synów duchownych na prebendach, księży żonatych oraz przedstawień teatralnych w kościołach⁴².

³⁹ *Bullarium Poloniae*, t. I, nr 43, s. 15.

⁴⁰ *Quinque compilationes antiquae. Collectio Lipsiensis*, wyd. E. Friedberg, Leipzig 1882, s. 131.

⁴¹ A. Vetulani, *Dekretali papieskie jako źródło do poznania dziejów dawnego prawa polskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1956, nr 8, z. 1, s. 273-285.

⁴² *Bullarium Poloniae*, t. I, nr 74, s. 21.

Tekst źródłowy⁴³:

Quum decorem domus Dei et locum tabernaculi gloriae suae diligere vos oporteat, accurata vobis est sollicitudine praecavendum, ne in commissis vobis ecclesiis illa temere praesumantur, quae vel in eis lampadem religionis exstinguere, vel munditiam videantur ministrorum Domini maculare. Ad nostram siquidem noveritis audientiam pervenisse, quod quidam in vestris dioecesibus constituti publice cum mulieribus contrahentes, ecclesiasticas non verentur suscipere dignitates, et nonnullarum ecclesiarum canonici, quorum lumbos iuxta verbum euangelicae veritatis deceret esse praecinctos, ac in eorum manibus lucernas bonae operationis ardere, usque adeo luxuriae sordibus putruerunt, quod nec etiam ignominiam suam velint turpitudinemque velare, quin immo filios ex infami generatione susceptos ad ministerium altaris, quo se reddunt indignos, indignius secum trahunt, ac si non satis in opprobrium ordinis clericalis eorum incontinentia foret cognita, nisi natorum in publicum deductorum loquentium- que testimonium contra ipsos, esset ostensione sedula comprobata. Quumque in ecclesiis, in quibus huiusmodi clerici locum habent, multa enormiter attententur, dum in eisdem fermentata patrum et filiorum, nepotum etiam et affinium parentela inordinate ministrat, quia videlicet, amore praedominante carnali, reverentia spiritualis tepuit inter ipsos, unde nequaquam unus quodlibet facere propter alium praetermittit per insolentiam eorundem, interdum ludi etc. Filiis quoque canonicorum praebendas in eisdem ecclesiis conferri non sinatis, quarum sunt canonici patres eorum, quum indecorum sit, ut in altaris officio illegitimus filius impudico patri ministret, in quo unigenitus Dei filius aeterno patri pro salute humani generis victimatur.

Uwagi: Papież Innocenty III zakazał dopuszczania do godności kościelnych żonatych mężczyzn. Sprzeciwił się również udziałowi duchownych w spektaklach, wystawianych w kościołach, które mogły budzić zgorszenie⁴⁴.

X. Regest:

Lateran, 8 stycznia 1214 r.

Papież Innocenty III udziela pouczenia biskupowi wrocławskiemu w sprawie podziału jednej prebendy na dwie, gdyż wskutek tego niejaki Hipolit, który otrzymał na tę prebendę prowizję papieską, wniósł skargę do kurii⁴⁵.

Tekst źródłowy⁴⁶:

Innocentius episcopus servus servorum dei venerabili fratri Vratislaviensi episcopo salutem et apostolicam benedictionem. Vacante quadam in ecclesia tua prebenda duas ex ea constituens, ad illas de assensu capituli tui duos canonicos assump-

⁴³ *Corpus iuris canonici...*, col. 140.

⁴⁴ J. Fijałek, *Życie i obyczaje kleru w Polsce średniowiecznej*, Kraków 2002, s. 59-65.

⁴⁵ *Bullarium Poloniae*, t. I, nr 105, s. 27.

⁴⁶ *Kodeks dyplomatyczny Śląska*, t. II, nr 167, s. 127-128.

sisti, quorum altero apud sedem apostolicam viam universe carnis ingresso prehendam, quam defunctus habuerat, quidam clericus Ypolitus nomine fuit auctoritate sedis apostolice assequutus. Verum cum idem Ypolitus te super integratione prebende per quasdam nostras litteras inquietet et alius idem ius adversus te se habere proponat, quid facere debeas postulasti per sedem apostolicam edoceri. Super quo fraternitati tue sic duximus respondendum, quod cum Turouensis statuta concilii sectionem inhibeant prebendarum teneris utrique de Iniis, que vacare contigerit integrare prehendam, si forte rationabili causa de vacante prebenda predicta due fuerint constitute ac tot sint utriusque proventus, quod per utramque sit utrique provisum in beneficio competenti. Tu denique frater episcopo super te etc. Datum Laterani VI idus ianuarii, pontificatus nostri anno decimosesto.

Uwagi: Papież Innocenty III odniósł się do ważności podziału wakującej prebendy. Kazus kleryka Hipolita pokazuje, że podział taki jest możliwy wówczas, gdy powstałe z podziału prebendy będą przynosiły wystarczający dochód⁴⁷.

XI. Regest:

Lateran, 8.01.1214 r.

Papież Innocenty III odpowiada na zapytanie biskupa wrocławskiego czy stały wikariusz, który posiada dostateczne zaopatrzenie z własnego majątku i dochodów wikarii, ma prawo do osobnego beneficjum⁴⁸.

Tekst źródłowy⁴⁹:

Innocentius episcopus servus servorum dei venerabili fratri episcopo Wratislaviensi salutem et apostolicam benedictionem. Postulasti per sedem apostolicam edoceri, utrum alicuius ecclesie perpetuo vicario de proventibus vicarie bonisque paternis habenti, unde valeat commode sustentari, tenearis per illam communem formam „Quum secundum apostolum” in ecclesiastico beneficio providere. Ad quod sic duximus respondendum, quod cum per formam predictam necessitatibus pauperum clericorum, qui nullum sunt ecclesiasticum beneficium assecuti, sicut ibidem exprimi consuevit, sedes apostolica duxerit succurrendum, perpetuus vicarius, nisi de vicaria fecerit mentionem, commodum reportare non debet de huiusmodi litteris, utpote veritate tacita impetratis. Non enim carere beneficio ecclesiastico dici debet, cui competenter de per petue vicarie proventibus est provisum. Et pro habente beneficii sufficientis subsidium ex certa scientia super obtinendo alio beneficio de levi non scribimus, quin faciamus de primo in nostris litteris mentionem. Tu denique frater episcopo super te ipso etc. Datum Laterani, VI idus ianuarii, pontificatus nostri anno sexto decimo.

⁴⁷ W. Uruszczak, *Udział Kościoła wrocławskiego w rozwoju prawa kanonicznego w średniowieczu*, [w:] tegoż, *Opera historico-juridica selecta. Prawo kanoniczne – nauka prawa – prawo wyznaniowe*, Kraków 2017, s. 233-251.

⁴⁸ *Bullarium Poloniae*, t. I, nr 104, s. 27.

⁴⁹ *Kodeks dyplomatyczny Śląska*, t. II, Wrocław 1959, nr 166, s. 126-127.

Uwagi: Papież Innocenty III w dekretale odpowiedział negatywnie na pytanie biskupa wrocławskiego Wawrzyńca. Stwierdził on, iż wikariusz posiadający wystarczające zaopatrzenie w dochodach wikariatu nie może otrzymać beneficjum⁵⁰.

Podsumowanie

Dekretały papieskie stanowiły odpowiedź na pytania prawne i skargi kierowane do Stolicy Apostolskiej. Papież rozstrzygał indywidualne przypadki przedstawione w pismach od hierarchów kościelnych, które nierzadko stanowiły później podstawę powszechnych uregulowań prawa kanonicznego. W pracy ujęto dekretały papieskie pochodzące z przełomu XII i XIII wieku za pontyfikatu papieży: Paschalisa II (1099-1118), Lucjusza III (1181-1185), Celestyna III (1191-1198) i Innocentego III (1198-1216). Rozstrzygnięcia papieży dotyczyły spraw: oczyszczenia się duchownego z zarzutu dokonania zabójstwa; bigamii sukcesywnej; winy kapłana za zabójstwo, który wyręczył się wynajętym rycerzem; kwestii celibatu księży; nietykalności osobistej duchowieństwa; obcowania z osobami wyklętymi; nadawania i podziałów beneficjów; zawarcia małżeństwa przez porwaną dziewczynę z porywaczem; sukcesji synów duchownych na prebendach; przedstawień teatralnych w kościołach.

Dekretały stanowiły wyższość norm prawa kanonicznego nad lokalnym prawem zwyczajowym. Były one jednym ze sposobów realizacji reformy gregoriańskiej na ziemiach polskich doby piastowskiej. Analiza historyczno-prawna dekretalów wskazuje, że częstym problemem była kwestia upowszechnienia celibatu duchownych.

Bibliografia

- Abraham W., *Organizacja Kościoła w Polsce do połowy XII wieku*, Wodzisław Śląski 2009.
- Baran-Kozłowski W., *Arcybiskup gnieźnieński Henryk Kietlicz (1199–1219). Działalność kościelna i polityczna*, Poznań 2005.
- Baszkiewicz J., *Prawo rzymskie i prawo kanoniczne w kulturze politycznej Polski XIII i XIV stulecia*, [w:] tegoż, *Państwo. Rewolucja. Kultura polityczna*, Poznań 2009, s. 259-288.

⁵⁰ W. Uruszczak, *Udział Kościoła wrocławskiego...*, Kraków 2017, s. 238-239; tenże, *Dekretały papieskie w sprawach polskich...*, s. 425-426.

- Baszkiewicz J., *Prawo rzymskie i prawo kanoniczne w kulturze politycznej Polski XIII i XIV stulecia*, [w:] tegoż, *Państwo. Rewolucja. Kultura polityczna*, Poznań 2009, s. 259-288.
- Brell M., *Sonie new letters of Popes Urban II and Paschal II*, „Journal of Ecclesiastical History” 2007, nr 58, s. 75-96.
- Bullarium Poloniae*, t. I: 1000-1342, wyd. I. Sułkowska-Kuraś, S. Kuraś, Romae 1982.
- Corpus iuris canonici. Editio Lipsiensis secunda. Pars secunda*, wyd. E. Friedberg, Graz 1955.
- Dębiński A., *Kościół i prawo rzymskie*, Lublin 2007.
- Diplomata Hungariae Antiquissima*, vol. I: 1000-1131, ed. G. Goyörffy, Budapest 1992.
- Fijalek J., *Życie i obyczaje kleru w Polsce średniowiecznej*, Kraków 2002.
- Gębarowicz M., *Polska, Węgry czy Sycylia odbiorcą listu Paschalisa II J.-L nr. 6570*, „Kwartalnik Historyczny” 1937, nr 51, s. 513-553.
- Karwasińska J., *Archiepiscopus Polonie – Archiepiscopus Gneznensis. O adresacie bulli Paschalisa II*, „Studia Źródłoznawcze” 1983, nr 28, s. 41-50.
- Kętrzyński S., *O paliuszu biskupów polskich XII wieku*, „Rozprawy Akademii Umiejętności. Wydział Filozoficzno-Historyczny” 1902, t. XLIII, s. 247-248.
- Kodeks dyplomatyczny Śląska*, t. I, wyd. K. Maleczyński, Wrocław 1956.
- Kodeks dyplomatyczny Śląska*, t. II, wyd. K. Maleczyński, A. Skowrońska, Wrocław 1959.
- Kodeks dyplomatyczny wielkopolski*, wyd. Ignacy Zakrzewski, Poznań 1877.
- Kozłowska-Budkowa Z., *Repertorium polskich dokumentów doby piastowskiej*, z. 1, Kraków 1937.
- Labuda G., *List papieża Paschalisa II do niewiadomego arcybiskupa polskiego z początku XII wieku*, „Sobótka” 1974, nr 26, z. 4, s. 415-434.
- Lis A., *Dokument w aspekcie historyczno-prawnym (wybór zagadnień)*, [w:] D. Gil, I. Butryn, A. Jakiela, K.M. Woźniak (red.), *Współczesne problemy wymiaru sprawiedliwości*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 425-438.
- Lis A., *Family law of the Piast Poland*, Lublin 2017.
- Lis A., *Najstarsze kroniki polskie jako źródła historycznoprawne*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2016, nr 35(2), s. 138-161.
- Lis A., *Recepcja prawa w monarchii piastowskiej do 1202 roku. Zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2011, nr 16(3), s. 50-63.
- Lis A., *Święty Stanisław. Rzeczywistość i legenda*, Sandomierz 2016.
- Łowmiański H., *Król Bolesław II i biskup Stanisław. Dwie tendencje ustrojowe: jedynowładcza i patrymonialna*, „Studia Historyczne” 1979, nr 22, z. 2, s. 165-197.
- Najdawniejszy Zwód Prawa Polskiego*, wyd. J. Matuszewski, J. Matuszewski, Łódź 1995.
- Nowak P., *Arcybiskup Polski, Splitu, Kalocsy czy Ostryhomia odbiorcą listu Paschalisa II (JL 6570, WH 952)?*, „Studia Źródłoznawcze” t. XLV, s. 99-100.
- Plezia M., *Problem św. Stanisława biskupa*, „Homo Dei” 1950, nr 19, z. 4-5, s. 504-515.
- Quinque compilationes antiquae. Collectio Lipsiensis*, wyd. E. Friedberg, Leipzig 1882.

- Ryś G., *O tak zwanym liście Paschalisa II raz jeszcze*, [w:] tenże, *Jeden, święty, powszechny, apostolski. Spotkania z historią Kościoła*, Kraków 2016, s. 138-143.
- Skwierczyński K., *Recepcja idei gregoriańskich w Polsce do początku XIII wieku*, Wrocław 2005.
- Sułkowska-Kuraś I., Kuraś S., *List Paschalisa II do arcybiskupa polskiego w świetle zasad dyplomatyki papieskiej oraz recenzji i emendacji tekstów*, „Roczniki Humanistyczne” 1986, nr 34, z. 2, s. 307-318.
- Uruszczak W., *Dekretaty papieskie w sprawach polskich z XII/XIII w.*, [w:] tegoż, *Opera historico-juridica selecta. Prawo kanoniczne – nauka prawa – prawo wyznaniowe*, Kraków 2017, s. 415-427.
- Uruszczak W., *Obyczaje ślubne we wczesnośredniowiecznej Polsce*, [w:] A. Lityński i in. (red.), *Państwo, prawo, społeczeństwo w dziejach Europy środkowej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Józefowi Ciągwie w siedemdziesięciolecie urodzin*, Katowice-Kraków 2009, s. 741-747.
- Uruszczak W., *Udział Kościoła wrocławskiego w rozwoju prawa kanonicznego w średniowieczu*, [w:] tegoż, *Opera historico-juridica selecta. Prawo kanoniczne – nauka prawa – prawo wyznaniowe*, Kraków 2017, s. 233-251.
- Vetulani A., *Dekretaty papieskie jako źródło do poznania dziejów dawnego prawa polskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1956, nr 8, z. 1, s. 273-285.
- Vetulani A., *Nowe źródło do historii staropolskiego prawa małżeńskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1952, nr 4, s. 150-159.
- Vetulani A., *W poszukiwaniu nowych źródeł*, [w:] tegoż, *Z badań nad kulturą prawniczą w Polsce piastowskiej*, Wrocław 1976, s. 74-94.
- Zerbi P., *La „Significasti” di Pasquale II è diretta a un arcivescovo di Spalato? Riflessioni e ipotesi*, [w:] tenże, „*Ecclesia in hoc mundo posita*”. *Studi di storia e di storiografia medioevale*, Milano 1993, s. 73-112.

Detective activity in the light of the jurisprudence of Polish and international courts and tribunals

The beginnings of detective activity can be dated to 1833, when the father of the investigation, Eugene-Francois Vidocq has founded the Private Information Office – the world's first private detective office. In Poland, this activity appeared in the interwar period and, depending on the region, was operating on different principles and on a different legal basis¹. Due to the enormous legislative effort undertaken by the Polish state during this period, which was a result of the need to organize the legal system in the country, detective activity until 1938 has been operating on the basis of the so-called district regulations – honoring the legal orders of individual states in the territories of their annexation and introduction of conflict of law rules.

In a given year, the first Polish regulations of detective activity entered into force: the provisions of the Act of February 18, 1938 on enterprises requiring special trust², as well as the Regulation of the Minister of the Interior of July 30, 1938 on the implementation of the Act of February 18, 1938 on enterprises requiring special trust³. As B. Stanejko noted, the provisions of the Act of 1938 on enterprises with special trust remained in force also in the post-war period (only new security deposit rates for issuing a permit were established). However, since 1958, i.e. from the date of entry into force of the Act of July 1, 1958 on permits for the performance of industry, crafts, trade and certain services by non-social economic entities (Article 14, para. 2, point 4)⁴ and regulations implementing the provisions of

* PhD Dariusz Brakoniecki, Higher School of Agribusiness in Lomza (Poland) / dr Dariusz Brakoniecki, Wyższa Szkoła Agrobiznesu w Łomży, e-mail: dariusz.brakoniecki@gmail.com

¹ When Poland regained independence in 1918, five legal orders (Austrian, Prussian, Russian, French – books II and III of the Napoleonic Code, and Hungarian – Spisz and Orawa) were in force in the majority of the partitioning states, often contradictory. See: D. Brakoniecki, *Detektywistyka. Prawne i funkcjonalne aspekty działalności detektywistycznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2016, p. 18; J. Markiewicz, *Kształtowanie się Polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919–1939 (wybrane zagadnienia)*, Teka Komisji Prawniczej Państwowej Akademii Nauk Oddział w Lublinie, 2010, v. 3, p. 113.

² Journal of Laws from 1938 no. 12, item 79, archival file.

³ Journal of Laws from 1938 no. 57, item 450, archival file.

⁴ Journal of Laws from 1958 no. 45, item 224, archival file.

this Act, i.e. para. 33, point 5 of the Regulation of the Council of Ministers of 25 July 1958 on permits for the performance of industry, crafts and certain services by non-social economic entities⁵, their subjective scope has been significantly narrowed and has been only limited to entities belonging to the so-called socialized sphere. These regulations were in force until December 31, 1988, i.e. until they were repealed by the Act of December 23, 1988 on economic activity⁶. This was directly related to the systemic transformations taking place in Poland, in particular the state's orientation towards the capitalist system and the popularization of the principle of subsidiarity. In the first period, the legal basis for the functioning of entities providing detective services was the Act of December 23, 1988 on economic activity⁷, and then the Act of November 19, 1999, Business Law⁸. In most cases, the issues relating to detective activity, indirectly, supplemented the provisions of the Civil Code⁹ relating to the protection of personal rights and the conclusion of contracts and possible consequences related thereto, as well as the Criminal Code¹⁰ relating to offenses against the protection of information and crimes against freedom. This way of regulating the detective industry, and in particular the lack of a legal act that would comprehensively regulate this type of economic activity, had to lead to many abuses, including criminal acts¹¹, as indicated in the 1997 Report of the Supreme Chamber of Control¹².

The above report significantly accelerated the legislative work on the Act. The first draft regulating detective activity was prepared as early as 1994, when the legislator, in two legal acts, intended to regulate both detective activity and the activity of entities protecting persons and property. This concept was not implemented, because the Act on the protection of persons

⁵ Journal of Laws no. 49, item 242, archival file.

⁶ B. Stanejko, *Proces kształtowania się komercyjnego rynku ochrony w Polsce*, [in:] A. Misiuk, J. Gierszewski (eds.), *Z problemów bezpieczeństwa. Policja a zagrożenia globalne*, „Zeszyty Naukowe” 2010, no. 1, Chojnice, pp. 38-39.

⁷ Journal of Laws no. 41, item. 324, archival file.

⁸ Journal of Laws no. 101, item 1178, archival file.

⁹ The Act of 23 April 1964 - Civil Code (Journal of Laws from 2020, item 1740), un.t.

¹⁰ The Act of 19 April 1969 Penal Code (Journal of Laws from 1969 no. 13, item 94), archival file. The Act of June 6, 1997 Penal Code (Journal of Laws from 2020, item 1444), un.t.

¹¹ D. Brakoniecki, op. cit., p. 19-22.

¹² Report of the Supreme Audit Office of 1997 „O wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi”, no. 29/97/P960-28/DON.

and property¹³ was passed in 1997, while the conceptual work on the Act on detective services was still ongoing. Ultimately, detective activity in Poland was regulated 4 years later by the Act of July 6, 2001 on detective services¹⁴. The Act itself was subject to 20 amendments¹⁵, the most important of it – the deregulation of the detective profession. It consists in waiving the obligation to obtain a positive result of the examination organized by the provincial police commander. This requirement has been replaced by the obligation to undergo training in the field of personal data protection, protection of classified information, provisions regulating the rights and obligations of a detective and the principles of conducting business activity in the field of detective services, at least 50 teaching hours.

Despite the concept of comprehensive regulation of detective activity, the Act leaves many interpretative doubts, which have been largely clarified in the national and international dimension through the judicature of courts and tribunals.

Case Law

The first verdict concerning the Act on detective services was issued on October 3, 2001¹⁶. The Constitutional Tribunal ruled that Article 51 of the Act in the following wording is inconsistent: “The Act shall enter into force on July 1, 2001” with Articles 2 and 42 (1) of the Constitution of the Republic of Poland¹⁷. It is obvious, that the position of the Constitutional Tribunal in this case was correct. The provision of Article 51 was in contradiction with the basic assumption of any state of law, which is the *Lex retro non agit* paraphrase – the law is not retroactive. Nevertheless, the Act of 6 July 2001 on detective services, pursuant to Article 122 (4) of the Constitution of the Republic of Poland, was signed by the President disregarding the cited Article 51, because the Constitutional Tribunal, in point 2 of the judgment, found that the challenged provision was not inextricably linked with the whole law. Finally, the act entered into force 14 days after its publication

¹³ The Act of August 22, 1997 on the protection of persons and property (Dz.U.[Journal of Laws] from 2020, item 838), un.t.

¹⁴ Journal of Laws from 2020, item 129, un.t.

¹⁵ As of December 1, 2020.

¹⁶ Polish Monitor No. 45, item 739.

¹⁷ Constitution of the Republic of Poland, April 2, 1997, (Dz.U. [Journal of Laws] from 1997, no. 78, item 483).

– pursuant to the Article 4 (1) of the Act of July 20, 2000 on the publication of normative acts and certain other legal acts¹⁸.

In accordance with the Article 29, para. 1, a person may apply for a license if:

- has Polish citizenship or citizenship of another EU Member State¹⁹;
- are over 21 years of age;
- has at least secondary or industry secondary education;
- has a full legal capacity;
- there are no proceedings pending against it for an intentional crime or an intentional fiscal crime;
- has not been convicted by a final judgment for an intentional crime or an intentional fiscal crime;
- has not been disciplinarily dismissed from the Police, Border Guard, Internal Security Agency, Foreign Intelligence Agency, Government Protection Bureau, State Protection Service, army, public prosecutor's office, court or other public administration office in Poland or another country within the last 5 years;
- has a positive opinion of the poviát (district, city) police commander competent for the place of residence of the indicated person, drawn up on the basis of currently available information by the Police²⁰;
- has a mental capacity to perform the activities of a detective confirmed by a medical certificate;
- has a document confirming completion of training in the field of personal data protection, protection of classified information, provisions regulating the rights and obligations of a detective and the principles of conducting business activity in the field of detective services.

The Provincial Administrative Court in Warsaw noted that in the judgment of October 1, 2009²¹, the requirements imposed by the Act on detective services for candidates for a detective and the procedure for checking these criteria do not violate the standards of the Polish Constitution. The requirements for persons applying for a license seem to be justified, taking into account the nature of detective services, which often enters the sphere

¹⁸ Journal of Laws from 2019, item 1461, un.t.

¹⁹ Or on the basis of international agreements or EU law, a person has the right to take up employment or conduct business activity in the territory of the Republic of Poland.

²⁰ In the case of a citizen of another state – by an authority of the appropriate level and competence of the state, competent for her / his place of residence.

²¹ VIII SA/Wa [Judgment of the Provincial Administrative Court in Warsaw] 359/09.

of activities of law enforcement agencies, enforcement authorities, and also the sphere of privacy of third parties.

Article 7 of the Act is widely criticized and raises many interpretative doubts, which stipulates that when performing detective services, a detective may not use technical means and operational-reconnaissance methods and activities reserved for authorized bodies under separate provisions.

The Supreme Court also commented on the matter in its decision of 28 November 2013²², in which it stated that operational and investigative activities reserved for authorized state bodies and institutions under separate provisions, within the meaning of Article 45 in conjunction with Article 7 of the Act on detective services are such operational and exploratory activities that have been explicitly mentioned by the legislator in the acts and for which the legislator has defined the conditions for their taking by these organs and institutions²³. This interpretation is confirmed by the decision of the Supreme Court of November 28, 2013²⁴, in which the Court stated that in the light of the discussed Article 7 of the Act on Detective Services, the use of GPS devices by detectives is inconsistent with applicable law.

The European Court of Human Rights expressed a similar opinion in the judgment of 2 September 2010 in the case of *Uzun v. Germany*²⁵. He stated that the observation with the use of a GPS locator may also lead to the violation of private life, although it must be distinguished from other forms of audiovisual observation (which, in principle, may lead to a greater violation of private life, due to the possibility of revealing the behavior of a person in this way, her opinion or feelings).

There is no legal definition of the concept of operational-search activities in the Polish legal system. On the other hand, in the light of the provision cited, it should be stated that the basic instruments with which a detective is equipped to carry out orders is the processing of personal data collected in the course of the performance of detective services, without the consent of data subjects (Article 28a of the Act on detective services). The Court of Appeal in Warsaw, in its judgment of July 12, 2018²⁶, upheld the arguments of the court of first instance, stating that an action for establish-

²² I KZP [Jurisprudence of the Supreme Court] 17/13.

²³ Cf. D. Brakoniecki, *op. cit.*, p. 119.

²⁴ I KZP [Jurisprudence of the Supreme Court] 17/13.

²⁵ Application no. 35623/05, § 43-48.

²⁶ Act signature: V ACa 593/17.

ing a right or legal relationship may only be accepted if the plaintiff demonstrates two conditions required by Article 189 of the Code of Civil Procedure²⁷ – first, that it has an interest in the finding and, second, that it proves the truth of its assertion that the relationship or right in question does or does not exist (when requesting a negative finding). The former determines the specific effect of the claim, deciding on the admissibility of examining and determining the truthfulness of the claimant's statements, and proving the existence of the latter is important for the substantive assessment of the merits of the claim (judgments of the Supreme Court: of 18 April 2012, V CSK 149/11; no. June 27, 2001, II CKN 898/00; Supreme Court resolution of November 19, 1996, III CZP 115/96).

As the court explains, the legal interest within the meaning of Civil Procedure Code Art. 189 it is an objective (i.e. actually existing), and not only hypothetical (i.e. in the subjective opinion of the party), the legal need to obtain a judgment of appropriate content. It occurs when a situation of actual violation or threat of violating a specific legal sphere arises. Practically speaking, a legal interest occurs when the very effect that will be caused by the coming into force of the determining judgment will ensure the plaintiff's protection of his legally protected interests, i.e. definitively end an existing dispute or prevent the occurrence of such a dispute in the future, and at the same time this interest is not protected under by another measure (judgments of the Supreme Court: of October 4, 2001, I CKN 425/00; of February 9, 2012, III CSK 181/11; of March 14, 2012, II CSK 252/11; of 19 September 2013, I CSK 727/12; judgment of the Court of Appeal in Poznań of 5 April 2007, III AUa 1518/05; decision of the Court of Appeal in Poznań of 28 September 2012, I ACz 1611/12). In the arguments of the court, the lack of legal interest occurs when the state of legal uncertainty may be removed by way of a further action for a benefit (or another action), or by taking up a defense in the course of a pending defense brought by the defendant in the process for establishing a separate claim (see the judgments of the Supreme Court: of February 29, 1972, I CR 388/71; of March 4, 2011, I CSK 351/10; of April 16, 2010, IV CSK 453/09; judgment of Court of Appeal in Katowice of 28 September 2012, V ACa 415/12). In such a situation, a judgment only establishing the existence of a legal relationship will not provide final legal protection, because it is not – unlike awarding judgments

²⁷ The Act of November 17, 1964 – Code of Civil Procedure (Dz.U. [Journal of Laws] from 2020, item 1575), un.t.

– enforceable by court execution (cf., among others, the judgment of the Supreme Court of April 13, 1965, II CR 266/64; judgment of the Supreme Court of 22 November 2002, IV KKN 1519/00)²⁸.

In the opinion of the court, effective reliance on a legal interest requires proving that the expected resolution will produce such effects in the relations between the parties, as a result of which their legal situation will be clearly and finally determined. In the event that there has already been a breach of the law, and therefore the claimant is entitled to a benefit (giving, doing, omitting, canceling), the possibility of effectively filing an action for determining that the area to be protected is wider in such a situation, and the decision on the difference of opinion in the positions of the parties takes on a premise (judgment of the Court of Appeal in Lublin of 20 February 2014, I ACa 714/13). Therefore, there is a situation where the plaintiff can satisfy the need to protect his legal sphere only by establishing the existence or non-existence of a right or legal relationship, and not by way of another action or judgment (judgment of the Court of Appeal in Poznań of 18 December 2013, I ACa 1021/13)²⁹.

Another instrument in the detective's work is the citizen's arrest, also known as detention or detention by a private person. It is regulated by Art. 243³⁰ of the Code of Criminal Procedure. This provision stipulates that anyone has the right to arrest a person in the act of committing a crime or in a hot pursuit immediately following the commission of an offense, if the person is concerned about hiding or cannot be identified³¹. Regardless of the type of crime, the Supreme Court stated in its judgment of 10 August 1987³² that being caught red-handed or immediately afterwards may also apply to such persistent offenses. It is about situations where the perpetrator creates and maintains or only maintains a criminal state for a certain period – the essence consists in the perpetrator undertaking multiple criminal actions, if the capture takes place at the moment of performing activities which constitute a manifestation of the statutory criteria of a crime or immediately, immediately afterwards. In the opinion of the Supreme Court (judgment of 30

²⁸ Cf. File reference number V ACa 593/17.

²⁹ Ibidem.

³⁰ The Act of 6 June 1997 – Code of Criminal Procedure (Dz.U. [Journal of Laws] from 2020, item 30), un.t.

³¹ Cf. D. Brakoniecki, op. cit., p. 107.

³² VI KZP [Jurisprudence of the Supreme Court] 8/87.

June 2011³³), the term “promptly” should not be equated with the term “immediately”, as the term promptly means a real term, taking into account the circumstances of place and time. Thus, the Supreme Court confirmed the position expressed in the judgment of 13 December 2006³⁴. Similarly, the Court of Appeal in Warsaw ruled on April 19, 2011³⁵ that the promptly does not mean the immediate obligation to provide performance, but the performance of the obligation without undue delay. Although these judgments relate to the matter of civil law, it seems that they also apply in the discussed provision of the Penal Code³⁶.

Necessary defense is one of the justifications excluding criminal liability, as provided for by the Polish Penal Code. The institution of necessary defense is regulated by Article 25 of the Criminal Code, stating in § 1 that he does not commit a crime, who in the necessary defense fights off a direct, unlawful attack on any good protected by law³⁷. The dominant view in the doctrine and judicature is that the right to self-defense is an autonomous right, which means that its use is not limited, in particular, the right to active defense cannot be denied by requiring that there is no other way to avoid an attack.

In the light of the case law of the Supreme Court (of February 4, 1972³⁸ and October 30, 1975³⁹, as well as the judgment of the Court of Appeal in Kraków of March 20, 1996⁴⁰), the attacked person is not obliged to escape or hide from the attacker nor does he need to warn him that he will use the necessary measures if the attacker does not renounce to pursue the attack. Also, the possibility of asking for help from law enforcement officers does not deprive the attacked person of the right to actively repel the attack⁴¹.

The second justification that may be of significant importance in the work of detectives is provided for by Art. 26 of the Criminal Code, a state of emergency. In § 1, it states that no offense is committed by anyone who acts

³³ III CSK [Jurisprudence of the Supreme Court] 282/10.

³⁴ II CSK [Jurisprudence of the Supreme Court] 293/06.

³⁵ VI Aca [Judgment of the Court of Appeal in Warsaw] 1168/2010.

³⁶ J. Bartoszewski, L. Gardocki, Z. Gostyński, S. Przyjemski, R. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, v. II, Warszawa 2004, p. 13.

³⁷ Cf. D. Brakoniecki, op. cit., p. 108.

³⁸ IV KR [Supreme Court Judgment] 337/71.

³⁹ VI KRN [Supreme Court Judgment] 39/75.

⁴⁰ II Aka [Judgment of the Court of Appeal] 34/96.

⁴¹ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2006, p. 67.

in order to eliminate the immediate danger threatening any good protected by law, if the danger cannot be otherwise avoided and the sacrificed good is of a lower value than the rescued good⁴². Under the conditions of art. 26 § 1, when we are dealing with a justification, taking steps that prevent the use of a state of emergency as part of necessary defense is no longer permissible (see the judgment of the Supreme Court⁴³ of 3 October 2001)⁴⁴. There is no justify the following reasons: theft committed by a person in poverty (judgment of the Supreme Court of November 26, 1935, OSP 1935, item 339); driving a motor vehicle in violation of traffic safety rules in order to deliver goods faster and prevent losses (Supreme Court judgment of January 15, 1958, OSNPG 1958, No. 10); or a sit-in strike, consisting in the illegal occupation of premises and the use of coercive measures, if the perpetrators of such acts were not threatened by an immediate danger that could not be reversed otherwise (judgment of the Supreme Court of June 21, 1938, 3 K 2407/37). Similarly, the execution threatening the debtor or other threats to the goods resulting from the legal actions of other persons or authorities do not justify invoking the state of necessity to avert the imminent “danger”⁴⁵.

The method of obtaining information by detectives has been specified in Art. 9 of the Act on detective services, taking into account the exclusions contained in Art. 7 of the Act. These provisions do not give detectives too much scope for action, as they do not provide for any additional forms of obtaining information, apart from those that are due to other natural persons. At the disposal of Art. 9 of the Act stipulates that, while performing his activities, a detective may obtain information from natural persons, entrepreneurs, institutions, as well as government and local administration bodies. This type of data is obtained on the basis of access to public information, defined by the provisions of the Act of September 6, 2001 on access to public information⁴⁶. The collection of data in this way, apart from information placed in generally accessible places, takes place at the request of the person concerned. This right covers obtaining public information, including obtaining processed information to the extent that it is particularly important for the public interest; access to official documents; access to meetings of colle-

⁴² Cf. D. Brakoniecki, *op. cit.*, p. 113.

⁴³ II KKN [Supreme Court Judgment] 73/01.

⁴⁴ A. Marek, *op. cit.*, p. 76.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 75.

⁴⁶ Dz.U. [Journal of Laws] from 2020, item 2176), un.t.

gial public authorities by general elections (Article 3(1) of the Act on access to public information)⁴⁷. At this point, it is worth adding that a person who does not provide the detective with information cannot bear any negative consequences of refusing to provide information in a situation where the provision of information depends solely on his/her will⁴⁸. This assumption sounded, among others in the judgment of the Supreme Administrative Court of 20 January 2009⁴⁹, in which the court stated that the provisions of the Act on detective services do not imply an individual legal interest for a detective protected by these provisions in obtaining a legally formalized document in the form of an extract or a certificate containing the information requested by the complainant from the land and building register regarding other persons and entities. The Provincial Administrative Court in Wrocław⁵⁰ also spoke in a similar vein in its judgment of June 17, 2008⁵¹.

In the area of liability for damages specified in Art. 23c of the Act on detective services, stipulating that an entrepreneur carrying out economic activity in the field of detective services is liable for damages caused during the performance of these services and as a result of providing false information, on the terms specified in the Civil Code.

Submitting a claim for damages requires the claimant to prove the existence of all grounds for liability of the defendant (see the judgment of the Court of Appeal in Łódź of 29 May 2015, I ACa 1775/14). Taking into account the interests of the aggrieved party, in order to spare him the need to bring a separate trial before a civil court, the possibility of adjudicating on damages by a criminal court was introduced. However, this does not mean that a criminal court decides on compensation on the basis of the same premises as a civil court, but the awarded damages lose their civil law character and, in fact, constitute a criminal measure. If the criminal court does not adjudicate on compensation that is civil law, it may, instead, order an excess which will not be compensation, but it will be a punitive measure, because the criminal court is not bound by the provisions of civil law when imposing it (see the decision of the Supreme Court of May 15, 2015, V CSK 482/14). Consequently, it is worth pointing out that failure to perform an

⁴⁷ D. Brakoniecki, op. cit., p. 115.

⁴⁸ G. Gozdor, *Usługi Detektywistyczne. Komentarz*, Warszawa 2006, p. 94.

⁴⁹ I OSK [Judgment of the Supreme Administrative Court] 228/08.

⁵⁰ III SA/Wr [Judgment of the Administrative Court in Wrocław] 599/07.

⁵¹ D. Brakoniecki, op. cit., p. 117-118.

obligation may be considered an unlawful act within the meaning of Art. 415 of the Civil Code, provided that at the same time there is a breach of a common obligation imposed on everyone (see the judgment of the Court of Appeal in Szczecin of February 25, 2015, I ACa 712/14)⁵².

As regards the title issue, it is worth pointing out to the content of Art. 25 of the Act on detective services, assuming that an entrepreneur carrying out economic activity in the field of detective services is obliged, immediately after concluding a contract for the provision of detective services, to notify the body conducting criminal proceedings or proceedings in cases of fiscal offenses and tax offenses about its conclusion, if the content of this contract shows that it may be related to the case in which the proceedings are conducted. In this context, it is necessary to refer to the judgment of the Court of Appeal in Kraków of May 7, 2009⁵³, according to which the social harmfulness of the offense of failure to notify about the crime consists in delaying the perpetrator of the prohibited act, and thus maintaining a state of threat on his part and wasting public funds, which will be allocated to his shot.

In the context of Art. 12 specifying the detective's obligation to keep the source of information confidential and the circumstances of the case about which he learned in the course of performing the activities, the position of the Court of Appeal in Krakow should be shared, which in the judgment of 13 January 2009⁵⁴ ruled that the release from secrecy is an exception to the principle of possibility to refuse to testify, the use of the exception should be justified and the exception may not be freely extended⁵⁵. In the light of Art. 23a, the obligation of secrecy also covers an entrepreneur who conducts business activity in the field of detective services.

Significant in the detective's work, in the field of obtaining information, is the judgment of the Provincial Administrative Court in Wrocław of June 17, 2008⁵⁶ and the Supreme Administrative Court of January 20, 2009⁵⁷, in which the courts took the position that the detectives demanded information from the land register and buildings relating to other persons and entities, is not an individual legal interest protected by law, which is the

⁵² J. Brylak, *Ustawa o usługach detektywistycznych. Komentarz*, Warszawa 2016, p. 44.

⁵³ II AKa [Judgment of the Court of Appeal in Kraków] 65/09.

⁵⁴ II AKz [Judgment of the Court of Appeal in Kraków] 651/08.

⁵⁵ J. Brylak, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁶ III SA/Wr [Judgment of the Provincial Administrative Court in Wrocław] 599/07.

⁵⁷ I OSK [Judgment of the Supreme Administrative Court] 2228/08.

basis for official confirmation of specific facts or legal status. In the light of the accepted justification and the facts, it can be presumed that this request also covers all other data of third parties in the possession of public administration.

An important issue in the detective's work is the execution of the order in accordance with the so-called "Good manners". In this context, the Court of Competition and Consumer Protection spoke in its judgment of September 13, 2013⁵⁸, in which it stated that, inter alia, actions aimed at misinformation, confusion, causing the consumer's misconception, taking advantage of his ignorance or naivety, i.e. actions commonly referred to as unfair, unreliable, deviating from the accepted standards of conduct. In relations with consumers, good practice should be expressed in appropriate information about the rights resulting from the contract, not using the privileged position of a professional in concluding and performing the contract, fair treatment of an equal partner, which is the consumer⁵⁹. Due to his professionalism, the entrepreneur has an advantage over the consumer, which is often negatively used by the entrepreneur.

Conclusion

Detective activity as one of the elements of the private security sector requires a precise and detailed definition of the areas and forms of its operation. This necessity is all the greater as in 2014 the legislator deregulated this profession. Also, the imprecise provisions of the Act on detective services force courts and tribunals to specify and supplement the legislator's "negligence" in this area. The case law relating to this matter directly or indirectly is very extensive, but due to the nature of the study, the most important judicates were cited in the article.

Bibliography

- Bartoszewski J., Gardocki L., Gostyński Z., Przyjemski S., Stefański R., Zabłocki S., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, v. II, Warszawa 2004.
Brakoniecki D., *Detektywistyka. Prawne i funkcjonalne aspekty działalności detektywistycznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2016.
Brylak J., *Ustawa o usługach detektywistycznych. Komentarz*, Warszawa 2016.
Gozdor G., *Usługi Detektywistyczne. Komentarz*, Warszawa 2006.
Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2006.

⁵⁸ XVII AmA [Judgment of the Court of Competition and Consumer Protection] 18/11.

⁵⁹ J. Brylak, op. cit., p. 88.

Markiewicz J., *Kształtowanie się Polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919–1939 (wybrane zagadnienia)*, Lublin 2010.

Stanejko B., *Proces kształtowania się komercyjnego rynku ochrony w Polsce*, [in:] A. Misiuk, J. Gierszewski (eds.), *Z problemów bezpieczeństwa. Policja a zagrożenia globalne*, „Zeszyt Naukowy” 2010, no. 1, Chojnice.

Legal acts:

The Act of February 18, 1938 on enterprises requiring special trust (Journal of Laws from 1938 no. 12, item 79), archival file.

Regulation of the Minister of the Interior of July 30, 1938 on the implementation of the Act of February 18, 1938 on enterprises requiring special trust (Journal of Laws from 1938 no. 57, item 450), archival file.

The Act of July 1, 1958 on permits for the performance of industry, crafts, trade and certain services by non-social economy entities (Journal of Laws from 1958 no. 45, item 224), archival file.

Regulation of the Council of Ministers of 25 July 1958 on permits for the performance of industry, crafts and certain services by non-social economy entities (Journal of Laws no. 49, item 242), archival file.

The Act of 23 April 1964 – Civil Code, (Journal of Laws from 2020, item 1740).

The Act of November 17, 1964 – Code of Civil Procedure (Journal of Laws from 2020, item 1575).

The Act of 19 April 1969 Penal Code (Journal of Laws from 1969 no. 13, item 94), archival file.

The Act of December 23, 1988 on economic activity (Journal of Laws no. 41, item. 324), archival file.

Constitution of the Republic of Poland, April 2, 1997, (Journal of Laws from 1997, no. 78, item 483).

The Act of June 6, 1997 Penal Code (Journal of Laws from 2020, item 1444).

The Act of 6 June 1997 - Code of Criminal Procedure (Journal of Laws from 2020, item 30).

The Act of August 22, 1997 on the protection of persons and property (Journal of Laws from 2020, item 838).

The Act of November 19, 1999, Business Law (Journal of Laws no. 101, item 1178), archival file.

The Act of July 20, 2000 on the publication of normative acts and certain other legal acts (Journal of Laws from 2019, item 146).

Other:

Report of the Supreme Audit Office of 1997 „*O wynikach kontroli nadzoru organów administracji państwowej nad niepaństwowymi formacjami uzbrojonymi*”, no. 29/97/P96028/DON.

Powstanie i rejestracja francuskiej prostej spółki akcyjnej

W powstaniu francuskiej prostej spółki akcyjnej (*société par actions simplifiée*; SAS) szczególną rolę pełni jej statut¹. Zgodnie z brzmieniem art. L. 227-5 francuskiego kodeksu handlowego (dalej: Code de commerce), statuty określają warunki zarządzania spółką, zaś w myśl art. L. 227-9, akapit 1 Code de commerce, statuty determinują, które decyzje (podejmowane w spółce) winny być podejmowane kolegialnie przez wspólników i wskazują warunki uchwalania takich decyzji. Ta, jak się zdaje niezwykle skąpa regulacja Code de commerce *stricte* odnosząca się do statutu prostej spółki akcyjnej, choć z jednej strony jest niezwykle klarownym przejawem tak akcentowanej swobody kontraktowej w SAS, to z drugiej strony może nastroczać trudności związanych z interpretacją przepisu art. L. 227-5 akapit 1 Code de commerce².

Jednakże przepisy Code de commerce *stricte* dedykowane prostej spółce akcyjnej (takim jest w szczególności wskazany art. L. 227-5 czy art. 227-9), traktujące o zawartości statutu tej ostatniej, to także: art. 227-1 aka-

* mgr Katarzyna Arciszewska, doktoranta w Katedrze Prawa Cywilnego, Handlowego i Ubezpieczeniowego, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: karciszewska@op.pl

¹ L. Godon zauważa, że francuski ustawodawca przyznał statutowi SAS tak istotną rolę, jakiej nie można doszukiwać się w statucie innych spółek handlowych bowiem w jasny i precyzyjny sposób wskazał, iż statut ma określać zasady wewnętrznej organizacji i funkcjonowania spółki oraz jej organów (L. Godon, *La société par actions simplifiée*, LGDJ, coll. Droit des affaires, 2014, s. 59).

² Cass. com., 25 stycznia 2017, n° 14-28792, *Sté STCI, FS-PBRI*. W tym wyroku sąd zaakcentował całkowity *monopol statutu* SAS w zakresie nie tylko wskazania kierujących (zarządzających) spółką, ale także dokładnego określania ich kompetencji i *sposobu funkcjonowania*. Komentując wskazany w zdaniu poprzednim wyrok, J. Klein podkreśla, że należy zatem za sprzeczne z dyspozycją ustawy uznać sytuację, gdy określenie sposobu zarządzania prostą spółką akcyjną znajduje swoje źródło w innym akcie, aniżeli statut (J. Klein, *SAS: point de salut en dehors des statuts*, Recueil Dalloz 2017, s. 892). Z kolei M. Caffin-Moi podsumowuje, że poza prawnym obowiązkiem powołania prezesa spółki (wysłowionym w art. L. 227-6 Code de commerce), wspólnicy cieszą się największą swobodą w organizacji zarządzania spółką, pod warunkiem, że zakres tej swobody uwzględniony został w treści statutu. Autorka zauważa również, iż w praktyce wolność ta staje się pułapką, gdy nie znajduje odzwierciedlenia w treści statutu (M. Caffin-Moi, *SAS: seuls les statuts fixent les conditions dans lesquelles la société est dirigée*, L'essentiel droit des contrats 01/03/2017 – n° 03, s. 7).

pit 4 wskazujący na konieczność umieszczenia w statucie postanowień dotyczących subskrypcji i podziału akcji wnoszonych za wkłady w postaci wiedzy (*apports en industries*) czy art. L. 227-6 akapit 1 (dotyczący warunków powołania prezesa spółki), czy też art. L. 227-6 akapit 3, odnoszący się do wyznaczenia dyrektora generalnego i jeżeli jest w spółce powoływany – także do dyrektora generalnego delegowanego, w sytuacji, gdy przyznane im jest prawo reprezentacji SAS.

Przedstawiona dotychczas struktura przepisów, które znajdują zastosowanie w odniesieniu do funkcjonowania prostej spółki akcyjnej (przepisy wspólne wszystkim spółkom handlowym, przepisy wspólne wszystkim *par actions*, odesłania do spółki akcyjnej, przepisy dedykowane wyłącznie SAS) uzasadnia wniosek, że zawartość statutu prostej spółki akcyjnej determinowana jest także przez regulacje zawarte w różnych częściach Code de commerce. Tak, na mocy przepisu art. R. 224-2 Code de commerce, umiejscowionego wśród przepisów wspólnych wszystkim *sociétés par actions* statut prostej spółki akcyjnej winien zawierać szereg informacji odnoszących się do: akcji (w szczególności ich formy, liczby, praw przysługujących w zamian, warunków zbywalności), wkładów (w szczególności identyfikacji aportów i ich wyceny), organów spółki (składu, funkcjonowania i obowiązków), podziału zysków, utworzenia kapitału rezerwowego spółki, czy też identyfikacji osób fizycznych lub prawnych podpisujących statut (lub projekt statutu) spółki.

Z kolei przepisy traktujące o zawartości statutu spółki akcyjnej stosowane do prostej spółki akcyjnej na mocy odesłania wynikającego z art. L. 227-1 akapit 1 Code de commerce nakazują, by w akcie tym figurowały informacje, o których mowa w art. L. 225-14 oraz art. 225-16 a zatem dotyczące: wyceny aportów, wyceny świadczeń indywidualnych oraz powołania zarządców spółki, członków radu nadzorczego czy biegłych rewidentów (w sytuacji, gdy te osoby/gremia mają zostać powołane). Wreszcie, nie ulega również wątpliwości, iż statut SAS winien uwzględniać konieczne, podstawowe dla każdej spółki handlowej informacje, o których mowa w art. L. 210-2 Code de commerce³.

³ Zgodnie z brzmieniem art. L. 210-2 Code de commerce: *forma, czas trwania spółki nieprzekraczający dziewięćdziesięciu dziewięciu lat, firmę spółki, siedzibę spółki, przedmiot działalności i sumę kapitału zakładowego spółki są określone przez statut spółki*. Nadto w myśl art. 1835 francuskiego kodeksu cywilnego (Code civil) odnoszącego się do wszystkich spółek (tytuł IX: *Spółka*, rozdział 1: *Przepisy wspólne* Code civil): *statuty są sporządzane w formie pisem-*

Pomimo, iż przepisy dedykowane wyłącznie prostej spółce akcyjnej nie przewidują formy szczególnej dla statutu tej spółki, to w kontekście samej czynności podpisania statutu należy wyartykułować brzmienie przepisów Code de commerce znajdujących się w księdze II *Spółki handlowe i zgrupowania interesów gospodarczych*, tytule II *Przepisy szczególne odnoszące się do spółek handlowych*, rozdziale V *Spółki akcyjne*, sekcji 1 *Powstanie spółek akcyjnych*, podsekcji 2 *Powstanie bez oferty publicznej* (bez publicznego obrotu papierami wartościowymi), w szczególności art. L. 225-15. Na mocy rzeczonego przepisu wspólnicy, przed podpisaniem statutu (co mogą uczynić osobiście bądź przez przedstawiciela legitymującego się pełnomocnictwem szczególnym) zobowiązani są do złożenia (dokonanie przelewu na wskazane do tego celu konto) sumy odpowiadającej wkładom pieniężnym, czego dowód stanowi zaświadczenie depozytariusza (*le certificat du depositaire*)⁴. Zaś w sytuacji, gdy akcjonariusze wnoszą wkłady niepieniężne, zobligowani są, by do statutu załączyć sprawozdanie (raport) w przedmiocie wyceny tych wkładów sporządzone przez komisarza (*commissaire aux apports*)⁵.

Kolejnym dokumentem, który wprowadza francuski ustawodawca w procesie rejestracji spółki jest, konstruowanym po dopełnieniu dotychczas wskazanych formalności wynikających z treści art. R. 210-3 Code de commerce, zawiadomienie (ogłoszenie) o powstaniu spółki (*un avis de constitution de la société*)⁶, podpisywane przez notariusza bądź jednego spośród założycieli lub też przez pierwszych wspólników nowopowstającej spółki⁷.

nej. Określają one, oprócz wkładów każdego partnera, formę, przedmiot, nazwę, siedzibę, kapitał zakładowy, czas trwania spółki i sposób jej funkcjonowania.

⁴ Zgodnie zaś z brzmieniem art. L. 225-11 Code de commerce (znajdującym się wśród przepisów traktujących o powstaniu spółki akcyjnej uczestniczącej w publicznym obrocie papierami wartościowymi, ale stosowanym w tym przypadku na mocy odesłania zawartego w art. L. 225-12 Code de commerce), zwrot środków deponowanych jako wkłady pieniężne nie może dokonać się wcześniej, niż po zarejestrowaniu spółki w rejestrze handlowym i spółek bowiem dla dokonania zwrotu konieczne jest przedłożenie zaświadczenia (*certificat du greffier*) poświadczającego wpisania spółki do wskazanego rejestru.

⁵ Art. L. 225-14 Code de commerce.

⁶ *Un avis* należy rozumieć jako swoiste obwieszczenie, które jak wskazuje art. R. 210-3 akapit 1 Code de commerce, umieszczane jest w dzienniku upoważnionym do publikowania ogłoszeń prawnych w danym departamencie, w którym spółka ma siedzibę.

⁷ Wskazane w art. R. 210-3 akapit 2 Code de commerce rozróżnienie osób podpisujących wskazany dokument uzależnione jest od formy, w jakiej sporządzony został statut spółki. Jeżeli jest to forma, którą francuski ustawodawca nazywa *acte sous seing privé* (co dosłownie można przetłumaczyć, jako *akt pod pieczęcią prywatną* a rozumieć, jako pisemną umowę zawartą pomiędzy stronami lub przez przedstawiciela upoważnionego przez stronę/strony), to oznacza,

Następnym z etapów rejestracji spółki jest czynność techniczna polegająca na założeniu wniosku o jej zarejestrowanie, której ustawodawca francuski również nie obwarował żadnym terminem, choćby instrukcyjnym. Wobec powyższego, zgodnie z brzmieniem art. R. 123-36 Code de commerce, rejestracja spółek winna zostać dokonana po dopełnieniu formalności związanych z powstaniem spółki, w tym publikacji (w dzienniku ogłoszeń prawnych)⁸. Nie sposób również pominąć faktu, iż informacje obejmujące merytoryczną zawartość wniosku w przedmiocie rejestracji spółki można podzielić na te podstawowe, dotyczące samej spółki, te odnoszące się do substratu osobowego w spółce i wreszcie – związane z działalnością spółki. Do pierwszej grupy zaliczyć można dane, o których mowa art. R. 123-53⁹ i art. R. 123-56, 1¹⁰ Code de commerce. Z kolei, druga grupa informacji regulowanych przepisami art. R. 123-54 Code de commerce składa się z tych obejmujących: wspólników (1), osoby zarządzające i członków organów spółki (2)¹¹ oraz biegłych rewidentów, jeżeli zostali wyznaczeni (3). Trzecia grupa informacji obejmuje przedmiot działalności spółki i sposób jej wykonywania i regulowana jest przepisem art. R. 123-38 Code de commerce, na skutek odesłania zawartego w art. R. 123-59 Code de commerce.

Etapem wieńczącym proces rejestracji prostej spółki akcyjnej jest ogłoszenie o powstaniu spółki opublikowane w Oficjalnym Biuletynie Ogłoszeń Cywilnych i Handlowych (*Bulletin officiel des annonces civiles et*

że umowa taka zawarta została bez zachowania jakiejkolwiek formy szczególnej i nie korzysta z ochrony, jaka przyznana została dokumentom mającym moc dokumentów urzędowych.

⁸ Wniosek o zarejestrowanie spółki składany jest za pośrednictwem Centrum Formalności Przedsiębiorstw (*Centre de formalités des entreprises – CFE*), które (jak wskazuje art. R. 123-4 Code de commerce), nie musi być zlokalizowane w obszarze właściwości terytorialnej wyznaczonej przez adres siedziby spółki, a nadto na mocy art. R. 123-5 akapit 2 Code de commerce, wniosek taki może zostać skierowany bezpośrednio do właściwego sądu rejestrowego, a ten następnie przekaze wniosek do CFE (przepis nie zawiera terminu, w jakim sąd winien przekazać wniosek do CFE). Wreszcie, zgodnie z dyspozycją art. R. 123-21 i nast. Code de commerce, omawiany wniosek może zostać również złożony za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.

⁹ Spośród wskazanych (w 11 punktach) informacji, które winien zawierać omawiany wniosek, na szczególną uwagę zasługuje wymieniona w punkcie drugim forma prawna (w tym także uwzględnienie sytuacji, gdy spółkę tworzy wyłącznie jeden wspólnik) jeżeli w konkretnym przypadku ma to miejsce – wskazanie szczególnego statusu prawnego (*statut légal particulier*), któremu podlega spółka.

¹⁰ Odnosi się do spółek powstałych na skutek fuzji lub podziału.

¹¹ Jak pokazuje praktyka, w odniesieniu do SAS, najczęściej są to wyłącznie informacje dotyczące prezesa i ewentualnie dyrektora generalnego lub dyrektora generalnego delegowanego (jeżeli są powołani w spółce).

commerciales)¹², zgodnie z dyspozycją art. R. 123-155 Code de commerce¹³ i art. R. 210-8 Code de commerce¹⁴. Jednocześnie nadmienić należy, iż ustawodawca francuski, w art. L. 210-7, akapit 2, Code de commerce dopuścił możliwość, by w odniesieniu do spółki, której statut nie zawierał elementów wskazanych przepisami bezwzględnie obowiązującymi bądź też takiej, która utworzona została z naruszeniem wskazanych powyżej reguł związanych z rejestracją, każda osoba zainteresowana mogła wystąpić z powództwem o sądowe nakazanie dopełnienia przewidzianych prawem czynności¹⁵.

Funkcjonowanie spółki, która jeszcze nie nabyła osobowości prawnej – zatem posiada status spółki w organizacji – pociąga za sobą konieczność uregulowania statusu i formy czynności dokonywanych w jej imieniu. W tym też kontekście należy wyeksponować brzmienie art. R. 210-6 Code de commerce, który odnosi się do spółek *par actions* nieuczestniczących w publicznym obrocie papierami wartościowymi (*sans offre au public de titres*), zatem znajduje zastosowanie do prostej spółki akcyjnej. Jak stanowi art. R. 210-6 akapit 1 Code de commerce, czynności dokonane w imieniu spółki, dokonane przed podpisaniem statutu są wskazane w oświadczeniu złożonym przez osoby podpisujące statut (oświadczenie to jest załączone do dokumentów założycielskich spółki). Nadto w art. R. 210-6 akapit 3 zd. 1 Code de commerce ustawodawca wskazuje również, iż akcjonariusze mogą (w statucie lub na mocy odrębnego aktu¹⁶) udzielić szczególnego pełnomocnictwa (jednej lub większej liczbie osób) do zaciągania zobowiązań na rzecz spółki.

¹² Określony w dalszej części pracy, jako BODACC.

¹³ Jak wskazuje akapit 2 rzeczzonego przepisu (w zw. z art. L. 227-1 akapit 2 Code de commerce), w odniesieniu do prostej spółki akcyjnej, składającej się z jednego tylko wspólnika, który jest osobą fizyczną i osobiście sprawuje prezydencję (a zatem jest prezesem spółki) nie ma obowiązku dokonywania omawianego ogłoszenia w BODACC. Zatem wskazane w tym przepisie warunki muszą zaistnieć łącznie.

¹⁴ Przepis ten, w sposób klarowny wskazuje na kolejność czynności w toku rejestracji spółki tj. dopiero po rejestracji w rejestrze handlowym i spółek konieczne jest dokonanie ogłoszenia w BODACC.

¹⁵ Tryb ten obejmuje również sytuacje, w których zmiana statutu dokonana została z pogwałceniem reguł prawnych i (akapit 3) a termin na wniesienie powództwa wynosi 3 lata od daty wpisu spółki w rejestrze handlowym i spółek (bądź 3 lat od zmiany wpisu w zakresie zmiany statutu, jeżeli jest to sytuacja, o której mowa w art. L. 210-7 akapit 3 Code de commerce).

¹⁶ Przez *acte séparé*, o którym mowa w tym przepisie należy – w odniesieniu do SAS – rozumieć decyzje podejmowane kolegialnie w myśl art. L. 227-9 Code de commerce.

Nie mogą zostać pozostawione bez komentarza także cechy charakteryzujące prostą spółkę akcyjną, które z pełnym przekonaniem określić należy, jako podstawowe, identyfikujące spółkę w obrocie gospodarczym, a zatem: firma, siedziba, przedmiot działalności, ale też wysokość kapitału zakładowego, czy czas trwania spółki. Choć, jak już zostało zasygnalizowane, zgodnie z brzmieniem art. 210-2 Code de commerce, „forma, czas trwania (który nie może przekraczać dziewięćdziesięciu dziewięciu lat), firma, siedziba, przedmiot działalności i suma kapitału zakładowego spółki są określone przez statut spółki”, to nieodzowne zdaje się być wyeksponowanie najistotniejszych kwestii powiązanych z przedmiotowymi elementami, odnoszącymi się do prostej spółki akcyjnej.

Kwestie związane z oznaczeniem SAS (firmą) w obrocie, uregulowane zostały w Code de commerce, w rozdziale IV¹⁷ zawierającym przepisy wspólne stosowane do wszystkich spółek *par actions*. Tak też art. L. 224-1 akapit 1 stanowi, iż spółka *par actions* jest oznaczona przez firmę, która winna zawierać oznaczenie formy prawnej spółki i kwotę kapitału zakładowego¹⁸. Nadto, w myśl art. R. 123-238, lit. 1 tiret 2 Code de commerce, dokumenty spółki (także te kierowane do osób trzecich), w tym listy, faktury i inne, wskazują nazwę spółki oraz oznaczenie *société par actions simplifiée* lub skrót SAS¹⁹. W odniesieniu do firmy prostej spółki akcyjnej ustawodawca francuski pozostawia założycielom spółki swobodę wyboru w tym zakresie, a zatem nie istnieją przeszkody, które uniemożliwiałyby zastosowanie wszelkich fantazyjnych określeń²⁰. Nadto obowiązujące przepisy dopuszczają możliwość umieszczenia akronimów w firmie prostej spółki akcyjnej²¹.

¹⁷ Księga II *Spółki handlowe i zgrupowania interesów gospodarczych*, Tytuł II *Przepisy szczególne dla różnych spółek handlowych* Code de commerce.

¹⁸ Jak zaś stanowi art. L. 224-1 akapit 2 zd. 2 Code de commerce, firma może zawierać nazwisko jednego lub większej liczby współników.

¹⁹ Art. L. 238-3, 1 Code de commerce legitymuje prokuratora oraz każdą zainteresowaną osobę do wystąpienia z wnioskiem o sądowy nakaz (w trybie natychmiastowym) przedstawienia dokumentów spółki, celem zbadania, czy dokumenty te zawierają wskazane przepisami oznaczenie spółki.

²⁰ L. Godon, *La société...*, s. 85.

²¹ Przytaczany już w niniejszej pracy art. R. 210-4 akapit 1, 1 Code de commerce traktujący treści o ogłoszenia/zawiadomienia (*avis*) w przedmiocie powstania spółki wskazuje na *oznaczenie spółki lub jeśli ma to miejsce w konkretnym przypadku- akronim*. Taką samo jak art. R. 123-53, 1^o Code de commerce odnoszący się do treści wniosku o zarejestrowanie spółki w rejestrze handlowym i spółek. Nadto w opinii n°043-65 *Comité de coordination du RCS* (opublikowanej na stronie: www.abora.asso.fr/aboraframeset.html), akronim w oznaczeniu spółki jest dopuszczalny, jednakże warunkiem koniecznym zgodnego z prawem korzystania z takiego oznaczenia spółki jest zarejestrowanie tak oznaczonej spółki w rejestrze handlowym

Choć nie budzi również fakt, iż firma spółki winna w sposób dostateczny odróżniać się od firm innych spółek prowadzących tożsamą lub zbliżoną profilem działalność ani nie może naruszać praw innych osób, to aktualnie obowiązujące przepisy nie formułują tych zakazów *expressis verbis*²².

Odnosząc się zaś do kwestii związanych z siedzibą prostej spółki akcyjnej poczynić należy uwagę natury ogólnej, iż żaden przepis regulujący materię spółek handlowych nie formułuje definicji legalnej siedziby spółki. Jak wskazują przedstawiciele francuskiego orzecznictwa i doktryny, pojęcie to należy rozumieć, jako miejsce, z którego spółka jest faktycznie zarządzana (kierowana)²³ będące jednocześnie tym, w którym gromadzą się przedstawiciele organów spółki (działający, jako organ w imieniu osoby prawnej, którą jest spółka), w celu podjęcia decyzji odnoszących się do spółki, obejmujących każdą sferę jej działalności²⁴.

Celem dopełnienia rozważanych zagadnień nieodzowne zdaje się być opatrzenie komentarzem przepisów art. L. 123-11 oraz art. L. 123-11-1 Code de commerce²⁵. Na mocy pierwszej spośród wskazanych regulacji (akapit 1), każda osoba prawna wnioskująca o rejestrację w rejestrze handlowym i spółek winna uzasadnić zarówno korzystanie z zajmowanych pomieszczeń, jak i zlokalizowanie siedziby przedsiębiorstwa (lub jeżeli znajduje się za granicą, zlokalizowanie oddziału lub przedstawicielstwa ustanowionych na terytorium Francji). Jednakże z punktu widzenia dalszych rozważań, istotne jest sformułowanie zawarte w art. L. 123-11 akapit 2 Code de commerce, mianowicie domicyl osoby prawnej (*la domiciliation d'une personne morale*). W myśl zaś art. L. 123-11-1 akapit 2 Code de commerce, w sytuacji, gdy do osoba prawna podlega przepisom lub postanowieniom umownym, o których mowa w art. L. 123-11-1 akapit 1 Code de commerce, jej przedstawiciel prawny (osoba reprezentująca) może założyć siedzibę w miejscu swojego zamieszkania na okres nie przekraczający pięciu lat ani nie przekraczający prawnego, umownego lub sądowego terminu zajmowania lokalu. Odnosząc wskazane przepisy do prostej spółki akcyjnej (a zatem w zestawieniu

i spółek (innymi słowy: akronim w nazwie spółki bezwzględnie winien zostać ujawniony w procesie rejestracji spółki).

²² J. Azéma, *Atteinte à la dénomination sociale*, RTD Com. 2004, s. 92.

²³ Cass. ass. plén., 21 grudnia 1990, n 88-15.744.

²⁴ D. Gibrilla, *Identification de la société*, Dictionnaire Joly Sociétés, 4-2008, EIO10, n 370.

²⁵ Code de commerce: Część legislacyjna, Księga I *Handel w ogólności*, Tytuł II *Kupcy (Handlowcy)*, Rozdział III *Zobowiązania ogólne handlowców (kupców)*, Sekcja I *Rejestr handlowy i spółek*, Podsekcja 3 *Miejsce zamieszkania osób zarejestrowanych*, Paragraf 2 *Przepisy stosowane do osób prawnych*.

z brzmieniem art. L. 227-6 akapit 1 Code de commerce), poza wszelką wątpliwością pozostaje fakt, że siedziba spółki może być tożsama z miejscem zamieszkania prezesa spółki – jedynego organu reprezentującego spółkę, który winien zostać powołany. Pewności takiej nie można wyrazić, co do miejsca zamieszkania dyrektora generalnego lub dyrektora generalnego delegowanego²⁶. Stanowisko zajmowane w przedmiotowej kwestii przez organ koordynujący proces rejestracji spółek jest zdecydowanie negatywne i zasadza się na twierdzeniu, zgodnie, z którym dyrektor generalny (lub dyrektor generalny delegowany) nie jest „reprezentantem prawnym/ ustawowym” (*représentant légal*) lecz jedynie „reprezentantem statutowym”²⁷. Wyrażona argumentacja stanowi jednak przedmiot wielu kontrowersji. Tak tytułem przykładu wyeksponować należy treść opinii komitetu prawnego Krajowego Stowarzyszenia Spółek Akcyjnych (*Association Nationale des Sociétés par Actions*), przeciwną do wyrażonej przez Komitet Koordynacji Rejestru Handlowego i Spółek²⁸.

Wśród elementów przedmiotowo istotnych składających się na definicję prostej spółki akcyjnej znajduje się także przedmiot działalności tej ostatniej, który co do zasady nie podlega ograniczeniom sformułowanym przez przepisy dedykowane SAS, lecz winien być rozpatrywany przez pryzmat przepisów francuskiego kodeksu cywilnego, stosowanych do wszystkich spółek. Tak też, w myśl art. 1833 francuskiego kodeksu cywilnego, każda spółka winna mieć zgodny z prawem przedmiot działalności i być ukonstytuowana we wspólnym interesie współników. Kwestią, która nie budzi wątpliwości pozostaje czas trwania prostej spółki akcyjnej bowiem zgodnie z treścią art. L. 210-2 Code de commerce, nie może on przekraczać czterdziestu lat.

²⁶ Zgodnie z treścią art. L. 227-6 akapit 3 Code de commerce, statut (prostej spółki akcyjnej) może wskazywać warunki wykonywania przez jedną lub więcej osób innej niż prezes spółki, noszącej miano dyrektora generalnego lub dyrektora generalnego delegowanego, uprawnieniom wskazanych w art. L. 227-6 Code de commerce.

²⁷ *Comité de coordination du RCS*, opinia n° 04-50, dostępna na stronie internetowej pod adresem: www.agora.asso.fr/agoraframeset.html, zgodnie, z którą zestawienie treści art. L.123-11-11 oraz art. L. 227-6 Code de commerce wskazuje, że siedziba prostej spółki akcyjnej może zostać zlokalizowana pod adresem zamieszkania wyłącznie prezesa spółki – reprezentanta prawnego (na mocy ustawy) spółki.

²⁸ ANSA, comité juridique (3 grudnia 2003 r.), n 04-011 (reprezentacja SAS po wejściu w życie ustawy o bezpieczeństwie finansowym – od 1 kwietnia 2003 r.).

Bibliografia

- Azéma J., *Atteinte à la dénomination sociale*, RTD Com. 2004.
- Caffin-Moi M., *SAS: seuls les statuts fixent les conditions dans lesquelles la société est dirigée*, L'essentiel droit des contrats 01/03/2017 - n 03.
- Cass. ass. plén., 21 grudnia 1990, n°88-15.744.
- Cass. com., 25 stycznia 2017, n° 14-28792, *Sté STCI, FS-PBRI*.
- Gibirilla D., *Identification de la société*, Dictionnaire Joly Sociétés, 4-2008, EIO10, n°370.
- Godon L., *La société par actions simplifiée*, LGDJ, coll. Droit des affaires, 2014.
- Klein J., *SAS: point de salut en dehors des statuts*, Recueil Dalloz 2017.
- www.agora.asso.fr/agoraframeset.html/.

Olga Kavyn^{*}, Sviatoslav Kavyn^{},
Bohdan Kavyn^{***}, Yaroslav Kavyn^{****}**

Regulatory and legal framework of the innovation management in the conditions of the transformation of public information relations

The countries of the world's technological core – the United States, Japan, Germany, Great Britain and France – are currently developing primarily due to the intensification of innovation activity and innovation management. It is one of the many types of functional management, the direct object of which is the innovation processes carried out in all spheres of the national economy. Under the influence of innovation processes, the structure of the economy changes significantly. Gradually, energy-intensive obsolete industries are “dying out” and new resource-saving ones are emerging, while the economic organization of society is changing. There are also new elements in the range of economic structures (innovative firms), the links between which are changing. In addition, there are changes in the structure and implementation of various forms of ownership.

In the world, innovation legislation is developing in the following direction, in particular: the program funding of innovation is mainly used, and the creation of special rules that stimulate the development of innovation in various sectors of the economy. At the same time, the programs finance not only specific projects; they provide for various types and forms of state support for innovation. In modern history, we can see the examples of

^{*} Olga Kavyn, PhD student, Department of Financial and Economic Security, Ukrainian Academy of Printing (Ukraine) / mgr Olga Kavyn, Ukraїńska Akademia Druku, e-mail: yaroslavkavin@ukr.net

^{**} Sviatoslav Kavyn, PhD student, Faculty of International Relations, Ivan Franko National University of Lviv (Ukraine) / mgr Sviatoslav Kavyn, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki, ORCID: 0000-0002-6189-3848, email: kavinsviatoslav@gmail.com

^{***} Bohdan Kavyn, Faculty of International Relations, Ivan Franko National University of Lviv (Ukraine) / Bohdan Kavyn, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki, e-mail: b.kavyn2000@gmail.com

^{****} PhD Yaroslav Kavyn, Assoc. Prof., Head of International Relations Department, Ukrainian Academy of Printing (Ukraine) / dr Yaroslav Kavyn, Ukraїńska Akademia Druku, e-mail: yaroslav-kavin@ukr.net

countries where innovation has become a way of life, focusing on new scientific ideas, new technologies and the desire to implement them, that constitutes an important feature of the economic system. Recently, in this context, we can mention Japan, Finland or China¹.

The object of US public innovation policy is mainly private business. US innovation policy is aimed at the economic use of scientific and technical achievements, strengthening internal ties in the scientific and technical complex, creating favorable conditions for innovation (innovation climate). The set of methods and tools of state innovation policy in the United States is quite large. In general, these are measures that in one way or another stimulate business: adjustment of tax, depreciation, patent and licensing legislation, regulation of technology transfer, contractual system, removal of a number of restrictions in the field of environmental protection, antitrust legislation, various forms of support for inter-organizational cooperation and small innovative entrepreneurship. The most effective organizational form, within which it is possible to solve large-scale scientific and technical problems, is university-industrial research centers. The role of the state in this field is to support the initial stages of university-industrial cooperation in key areas of STP reflected national priorities. To encourage industrial corporations to invest in risky long-term scientific and technological projects, the state not only bears part of the initial costs, but also provides participating firms with free licenses to use their inventions and discoveries.

In Canada, the state has established rules under which entrepreneurs are offered new types of services. Thus, under special programs, the risk is distributed between entrepreneurs and creditors. A special financial program to help small innovative businesses is being implemented. It provides a change of the size of loans for start-up entrepreneurs, increasing the term of debt repayment. The Government of Canada has also decided on a 20% refund of taxes paid by research teams. Entrepreneurs and employees engaged in computer technology and innovative projects have a 15% tax rebate granted from each coming year².

The scientific and technical strategy of the Government of Japan is focused on the transition of companies and firms from the group „following

¹ К.Ю. Багратуни, М.В. Данилина, *Внешнеэкономическая политика государства: учебное пособие*, Моск. гос. ун-т экономики, статистики и информатики, МЭСИ, Москва 2015.

² М.В. Данилина, *Международный менеджмент*, Русайнс, Москва 2019.

the leader” to the group of leaders in innovative technologies and proceeds from the need to restructure innovation policy to the predominant development and implementation of domestic equipment and technologies. This policy is stimulated by measures to strengthen patent and licensing trade. The main distinguishing feature of the implementation of innovation policy in Japan is the mechanism of involving companies in projects partially funded by the state: its creative role is most evident in stimulating collective industrial R&D in the private sector. At the same time, the state, assuming a significant part of the costs in the areas of interest, seeks scientific and technical cooperation primarily with large corporations. If required by national interests, the state selectively suspends the antitrust law in relation to joint R&D, as well as makes the necessary amendments to the legislation. To implement high-risk projects in key areas, the state seeks to unite several private firms, promoting the formation of sectoral research associations operating at the R&D stage and disclosed at the implementation stage. Since 1995, to strengthen the technical base of production in Japan, tax rates for small and medium enterprises have been reduced³.

In leading Western countries, seeking to minimize the risk to innovators, there have been created specialized innovation firms, innovation funding funds and other structures. The state provides contractual financing of firms within the framework of targeted innovation support programs. A special place in the development of innovation belongs to technopolises and research and production parks – an association of universities, industrial companies and government laboratories.

In Germany, the creation of new small and medium-sized enterprises (SMEs), which carry out, in particular, innovative activities, is supported by the state in various forms, for example:

- by providing soft loans and long-term loans for start-ups;
- through the participation of state capital in the capital of newly created firms;
- due to the additional provision of soft loans to newly created SMEs, focused on the production of knowledge-intensive and high-tech products;
- by providing state guarantees for SMEs to obtain commercial bank loans to overcome temporary financial difficulties;
- organization of counseling centers for young entrepreneurs.

³ О.А. Кириченко, *Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності: Навч. посіб.*, 3-тє вид., перероб. і доп., Знання-Прес, Київ 2002.

In France, the main mechanism for developing priorities for scientific and technological development is the involvement of experts and discussions within the scientific community.

To study the innovation process, the European Community has launched the SPRINT program (Strategic Program for Innovation and Technology Transfer) – a strategic program to promote innovation and technology transfer. It pursued the following objectives: to strengthen the innovative capacity of the European producers, to promote the spread of new technologies within the Community's borders, to increase the efficiency and coherence of existing instruments at regional, national and European levels. To achieve these goals, efforts were focused on the following areas: development of infrastructure to support innovation, demonstration of intra-European achievements, accumulation of knowledge about innovation policy of the Community, regions and countries of the Community. The program created a so-called technology transfer network that disseminates best practices, experimental technology transfer schemes, and working groups to share experiences.

In terms of technology, infrastructure, and research costs, European countries are very different, and each seeks its own solutions to support innovation. Italy, for example, is characterized by close cooperation between small innovative firms in areas that are experiencing problems with funding and technical capacity. Denmark has a network of small innovative firms, and the so-called Network Scheme is exported to England, Spain and the United States. Sweden and Norway have extensive experience in employee participation in business. In the UK, measures are being taken to attract private capital – the „angels of business”. In the Netherlands and Belgium, networks of banks and innovation centers are being set up to create a technology rating, while in France, regional innovation centers are being relied upon.

And today, in the context of global digitalization of society and the transformation of the information space, new progressive forms of management have gained momentum, which are able, in the crisis of the international security system, to bring public information relations to a new level, including:

Synergetic management. One of the most promising research platforms that implements interdisciplinary approach and develops a new paradigm of system theory is synergetics, or the theory of self-

organization. Synergetics (from “common”, “coordinated” – Greek) forms a new matrix of vision of systems of different nature as complex objects and considers the driving forces, mechanisms and patterns of evolutionary processes. It is based on the phenomenon of self-organization, which consists in the formation of ordered macroscopic structures through the collective interaction of microscopic elements in the absence of ordering influence from the outside. In this case, the synergetic picture of the world is a complex hierarchy of multi-order open, nonequilibrium systems that are self-organizing, are at different stages of the transitions of order and chaos and obey the universal laws of evolution.

The categorical apparatus of synergetics, its key ideas and principles, gradually penetrate into different directions and levels of economic research. This allows us to identify several levels of use of the synergetic approach in micro-level economic research⁴.

The first and most common level is the search and evaluation of various synergistic effects that occur when several factors interact, concerted actions or joint activities in certain areas and subsystems of the enterprise.

The second level is the use of synergetic ideas in the analysis and restructuring of structural and functional components, the interaction of different hierarchical levels and subsystems of the enterprise. These studies develop the ideas of a systems approach and are aimed at improving organizational structures, communication links, forms and methods of management and other important elements of the enterprise management system.

The third level – synergetics is considered as a worldview and philosophical concept of modernity, which is based on the methodological achievements of natural sciences; possibilities and features of their application for increase of efficiency of management of production and economic systems are investigated. It is clear that this level has the greatest methodological potential that can be implemented in several areas.

Accordingly, it can be argued that the methodological resources of synergetics are actively involved in the development of individual scientific and practical approaches to the improvement and development of enterprise management systems. But the task of a higher, integral, order is to create a holistic concept of synergetic management, which would develop

⁴ О. Гошовська, *Синергізм у стратегічному управлінні: моногр.*, ТзОВ „Компанія Манускрипт”, Львів 2011.

and enrich the classical theory of management on a system-synergetic platform.

In a broad sense, synergetic management, or the concept of organized synergy in enterprise management, is a system of scientifically based ideas about the patterns of development of enterprises as complex open nonlinear, non-equilibrium production and economic systems through the formation and functioning of their internal self-organization. In a narrow sense, synergetic management considers the conditions and factors of positive synergistic interaction of individual elements and subsystems with the emergence of cooperative effects at different levels and in different areas of activity of enterprises for accelerated growth of their efficiency⁵.

Synergetic management cannot be considered a new alternative to the traditional management system. Rather, it is a new managerial thinking, based on an understanding of modern worldviews on system-synergetic patterns of development of complex systems, and is implemented in the formation of the latest management methodology and the application of appropriate methodological tools. From a synergetic point of view, the development of a system of strategic goals means the formation of attractors (from “attract”, “attract” – Latin), which reflect the desired “final order”, which attracts and determines the whole set of current processes.

The main components of the system of synergetic management of enterprises and their relationship can be represented in the form of a structural and functional model, which includes six subsystems, in particular: target subsystem; general functional subsystem; special-functional subsystem; transformation subsystem; supply subsystem; analytical subsystem⁶.

The analytical subsystem involves the use of monitoring tools and procedures for continuous monitoring of the state and dynamics of the production and economic system, forecasting possible changes, diagnosing the negative impact of internal and external factors, timely detection of deviations and implementation of corrective measures using benchmarking tools. In the system of synergetic management, the role of this subsystem increases significantly, and the range of its tasks is much wider⁷.

⁵ Э. Кемпбелл, *Стратегический синергизм*, пер. с англ., 2-е изд., Питер, СПб 2004.

⁶ Е. Путачева, *Синергетическое управление*, <https://www.cfin.ru/management/strategy/synergetics.shtml>, [11.04.2020].

⁷ Г.З. Шевцова, *Концептуально-методологічні основи синергетичного менеджменту підприємств. Модель цілеполагання*, „Маркетинг і менеджмент інновацій” 2011, № 3, Т. 1, с. 159-166.

One block of tasks here should be aimed at monitoring and diagnosing the environment, in particular the constant scanning of the entire field of potential development trajectories; assessment of indicators that reflect the creation of new external opportunities, or vice versa, the emergence of threats as a result of promotion along the selected attractor; study of dissipative components (including transaction costs) and analysis of possible ways to reduce them; search for promising integration strategies with high potential for positive synergy, etc.

The other block should include tasks related to monitoring and diagnostics of internal components of the production and economic system and harmonization of their interaction. A separate significant component of the analytical subsystem is the evaluation of the effectiveness of synergetic management. The main thesis on which the efficiency model is built within the concept of synergetic management – efficiency is determined by the extent to which the production and economic system realizes its goals. Therefore, the basic scheme of evaluating the effectiveness of management in the system of synergetic management corresponds to the hierarchy of the target model.

The model contains two contours of self-organization – adaptive and bifurcation, which correspond to two classes of transformation mechanisms. The first circuit connects the general-functional and special-functional subsystems, where the system of negative feedback maintains homeostasis by adapting to disturbing influences and counteracting possible reductions in efficiency. Linear regularities and deterministic processes prevail. That is, this contour reflects the mechanism of self-regulation of the production and economic system and its movement along the current attractor. In the second circuit, the special-functional and transformation subsystems are connected by positive feedbacks, which characterize the mechanisms of accumulation and realization of the transformation potential of the system, ie its self-development and transition to a new attractor. Such processes are stochastic in nature and are described by nonlinear dependences.

Creative management. The creative component today becomes the main requirement for the competitiveness of any enterprise. Globalization is expanding and increasing the demands on business, as marketing, procurement, manufacturing, R&D, distribution and logistics are focused on global markets.

Management of creative and innovative activities becomes the cornerstone of a modern organization. Innovative (creative) organization is a new model of flexible organization that allows for using knowledge, creative and innovative potential of each individual employee to accumulate profits.⁸ The success of any of the rapidly developing companies is based on know-how, original product, a new idea of organizing production, sales, advertising, a new vision of the market.

It is creative management that allows for expanding the range of vision of development problems and design options for their solution. The use of methods and techniques of creative management is the key to success of modern enterprises in fierce competition, in case of unexpected changes in economic conditions in the processes of accelerating technological progress and compaction of time, complicating the socio-psychological structure of modern man., information explosion, technical means for various purposes.

Modern theory of creative management is at the intersection of innovation management, the theory of creativity, which has many varieties (theory of scientific and technical, artistic creativity) and a number of other scientific disciplines (history, philosophy, psychology, sociology, law). In the scientific literature there are different approaches to defining the essence and content of creative management⁹.

Creative management at the enterprise is a special management activity aimed at intensifying the creative activity of employees to generate, search, develop, combine creative ideas, evaluate and select them in order to implement innovative development of the enterprise. However, at present even the very concept of “creative management” and its conceptual principles are not unambiguous and need to be clarified. Also, the analysis of scientific research revealed the lack of disclosure of the peculiarities of the formation and development of creative management in the enterprise.

Accordingly, given the diversity of creative management, it must be considered comprehensively in terms of different approaches simultaneously: as a science and art of creative management, as an activity and creative

⁸ Т.В. Божидарнік, *Креативний менеджмент: навчальний посібник*, ОЛДІ-ПЛЮС, Херсон 2014.

⁹ В.А. Журавльов, *Креативное мышление, креативный менеджмент и инновационное развитие общества (Часть 1)*, „Креативная экономика” 2008, № 4, с. 3-8; О.І. Продіус, *Креативний менеджмент як запорука сучасного ефективного управління*, „Економіка: реалії часу. Науковий журнал” 2012, № 2(3), с. 67-72.

decision-making process, as a tool to meet existing and potential needs of society, as a means of adapting to rapid change. external environment.

It is quite common opinion that creative management acquires the greatest practical value provided it is disclosed from the standpoint of a systems approach. That is, they emphasize that creative management is one of the areas of innovation management.

The problem of creative management from the organizational point of view is to create temporary creative teams to form a bank of new ideas, and innovation management concerns the implementation of the most appropriate proposals and their commercialization. Creative management is based on creativity – a field of knowledge about the productive collective solution of creative tasks, and innovation – on innovation – a field that studies the formation of innovations and their dissemination, as well as ways to develop innovative solutions.¹⁰

Innovation management operates with an intellectual product as a whole and indivisible, and creative – considers it element by element as a complex formation. Innovation management and creative management study the same object, but innovation – from the outside, as a static, final, and creative – from the inside, as a process of creation in dynamics. Also, in the system of creative management, the subjects of the managed management subsystem are only employees who propose and analyze new ideas, and in the system of innovation management, this group of subjects includes all employees who are involved in the development and implementation of ideas¹¹.

In general, creative management borrows targets and resource constraints from innovation management, which ensures the functioning of the relevant infrastructure.

Prerequisites for the formation of creative management in the enterprise must also be considered in terms of external and internal factors.

Internal preconditions for creative activity should be considered in terms of positive and negative internal organizational trends. Under the external prerequisites for the development of creative activity understand any changes that occur in the external environment of the enterprise.

¹⁰ С.М. Ілляшенко, *Інноваційний менеджмент: підручник*, ВТД „Університетська книга”, Суми 2010.

¹¹ К. Кирсанов, *Креативный и эвристический менеджмент*, „Интернет-журнал Наукoвeдeниe” 2011, № 4, <http://www.naukovedenie.ru/> [12.05.2020].

The formation and development of creative management is influenced by certain factors of technical and economic, organizational and managerial, legal and socio-psychological nature, which constrain or promote the implementation of creative activities in the enterprise, in particular: the level of development of the creative society; formation of creative economy; development of creative education; the level of innovation of the enterprise; creative potential of personality; potential manager of creative type¹². The interconnection and complementarity of these factors is the key to success in the formation and development of creative management.

Conclusion

Thus, the result of successful formation and development of creative management in the enterprise is the formation of a new organizational model, called creative organization, i.e. an organization that is constantly modernized, self-taught and produces innovations based on creative management and thus ensures success in fierce competition. Thus, both synergetic and creative approaches to management allow for a new approach to the problem of effective management and the formation of development strategy. They are focused both on external influence and on the internal self-organization of the system, on something immanent, on their own laws of evolution and self-organization, which must be determined and improved in the direction necessary for the organization. According to the principles of synergetic management, complex systems cannot be imposed on the ways of their development. There is necessary first to understand their own trends (natural attractors), and then to derive these systems by resonant, topologically verified influences on the path of their evolutionary formation.

Bibliography

- Багратуни К.Ю., Данилина М.В., *Внешнеэкономическая политика государства: учебное пособие*, Моск. гос. ун-т экономики, статистики и информатики, МЭСИ, Москва 2015.
- Божидарнік Т.В., *Креативний менеджмент: навчальний посібник*, ОЛДІ-ПЛЮС, Херсон 2014.
- Гошовська О., *Синергізм у стратегічному управлінні: монографія*, ТзОВ „Компанія Манускрипт”, Львів 2011.
- Данилина М.В., *Международный менеджмент*, Русайнс, Москва 2019.

¹² І.В. Литвин, *Особливості пошуку інноваційних ідей у системі креативного менеджменту*, „Науковий вісник НЛТУ України” 2011, Вип. 21(7), с. 360-364.

- Журавльов В.А., *Креативное мышление, креативный менеджмент и инновационное развитие общества (Часть 1)*, „Креативная экономика” 2008, № 4, с. 3-8.
- Ілляшенко С.М., *Інноваційний менеджмент: підручник*, ВТД – Університетська книга, Суми 2010.
- Кемпбелл Э., *Стратегический синергізм*, пер. с англ., 2-е изд., Питер, СПб 2004.
- Кирсанов К., *Креативный и эвристический менеджмент*, Интернет-журнал „Науковедение” 2011, № 4, <http://www.naukovedenie.ru/>.
- Кириченко О.А., *Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності: Навчальний посібник*, 3-тє вид., перероб. і доп., Знання-Прес, Київ 2002.
- Литвин І.В., *Особливості пошуку інноваційних ідей у системі креативного менеджменту*, „Науковий вісник НЛТУ України” 2011, Вип. 21.7, с. 360-364.
- Продіус О.І., *Креативний менеджмент як запорука сучасного ефективного управління*, „Економіка: реалії часу. Науковий журнал” 2012, № 2(3), с. 67-72.
- Пугачева Е., *Синергетическое управление*, <https://www.cfin.ru/management/strategy/synergetics.shtml/>.
- Шевцова Г.З., *Концептуально-методологічні основи синергетичного менеджменту підприємств. Модель цілеполагання*, „Маркетинг і менеджмент інновацій” 2011, № 3, Т. 1, с. 159-166.

Regulacje prawne funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa

Stworzona przez Policję interaktywna platforma (*community policing*) to „idea trwałego zbliżenia policji, instytucji rządowych i pozarządowych oraz społeczności lokalnej w celu tworzenia poczucia wspólnego celu, którym jest bezpieczeństwo oraz poprawa życia obywateli”¹. Filozofia ta rozwinęła się w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku w USA, gdy amerykańska policja była krytykowana przez społeczeństwo za niską skuteczność i brutalność podejmowanych interwencji. Zaczęto wówczas szukać nowych idei, a najważniejsza z nich brzmiała: „policja i społeczeństwo lokalne muszą wspólnie zapobiegać przestępczości”². Oznaczało to bliższe powiązanie policji ze społecznościami lokalnymi.

Idea *community policing* dała szereg nowych możliwości „do przeciwdziałania i zapobiegania przestępczości, jej kontroli, rozwiązywania w sposób kreatywny problemów, stanowi także alternatywę dla środków represyjnych. Dzięki temu pozwala zapewnić społeczeństwu (obywatelom) poczucie bezpieczeństwa. Zaspokojenie potrzeb obywateli i odpowiedzialność przed społeczeństwem stanowią podstawę budowania silniejszych związków z lokalną społecznością”³.

W artykule przedstawiono informacje w zakresie regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa. Podjęte działania prawne Komendanta Głównego Policji dają możliwość poszczególnym komendom Policji na samodzielne dostosowanie wewnętrznych regulacji prawnych w postaci decyzji do specyficznych warunków

* mgr Radosław Kondracki, Instytut Nauk o Bezpieczeństwie, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Przyrodniczo Humanistyczny w Siedlcach / MA Radosław Kondracki, Institute of Security Sciences, Siedlce University of Natural Sciences and Humanities, ORCID: 0000-0002-8857-1750, e-mail: radoslawkondracki@wp.pl

¹ O.M. Willard, *Community-oriented policing. A systemic approach to policing*, New Jersey 1998, s. 51.

² Zob. J.H. Skolnicki, D.H. Bayley, *Community policing*, [w:] *Issues and Practices around the World*, Washington 1988, s. 45.

³ Por. J. Czapka, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 1999, s. 136.

w środowisku lokalnym. Takie elastyczne zastosowanie regulacji prawnych nawiązujących do idei *community policing* ukierunkowane jest na długoterminową współpracę społeczeństwa z Policją.

Zasady funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji

Podstawowym aktem prawnym regulującym działania Policji jest Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁴. Normuje ona sferę jej zadań, sposób funkcjonowania, kompetencje funkcjonariuszy, jak również ich stosunek służbowy. Biorąc pod uwagę zawartą w przedmiotowej ustawie definicję Policji można skonstatować, że Policja jest formacją służącą społeczeństwu, wyznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego⁵.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, Policja realizuje poprzez zastosowanie zaawansowanych narzędzi informatycznych, które zapewnią im bezpośredni dostęp, z miejsca pełnienia służby, do niezbędnych informacji na temat osób lub innych obiektów będących w zainteresowaniu Policji. Narzędziem, które spełnia te wymagania, jest działający od kilkunastu lat Krajowy System Informacyjny Policji (KSIP).

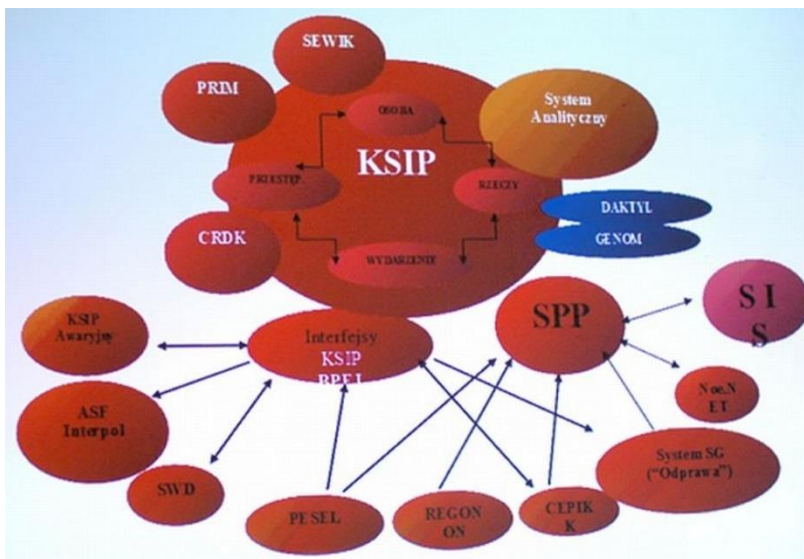
Krajowy System Informacyjny Policji⁶ to system ewidencyjny gromadzący informacje o osobach fizycznych, pojazdach, zdarzeniach, podmiotach, dokumentach, rzeczach, legitymowaniach, zakazach w ruchu drogowym oraz imprezach masowych. Dane w nim zgromadzone pozwalają m.in. na prowadzenie statystyki, analizy kryminalnej, typowanie sprawców przestępstw, opracowywanie *modus operandi* działania przestępców oraz prognozowanie zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Krajowy System Informacyjny Policji to system korzystający z danych przetwarzanych przez inne systemy ewidencyjne w kraju, niezbędne do realizacji ustawowych zadań Policji. Informacje te zostały przedstawione na poniższym rysunku nr 1 opracowanym przez Szkołę Policji w Pile.

⁴ Zob. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2011r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.

⁵ Por. T. Hanausek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 15.

⁶ Decyzja nr 165 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, Dz. Urz. KGP poz. 51.

Rysunek 1. Schemat narzędzi informatycznych
Krajowego Systemu Informacyjnego Policji



Źródło: opracowano na podstawie danych zawartych na stronie Policji
<http://pila.szkolapolicji.gov.pl/spp/aktualnosci/2010-1/1479,W-wersji-K.html>,
[20.12.2020].

Działanie KSIP jest oparte na przepisach wewnętrznych oraz powszechnych aktach prawnych. Krajowy System Informacyjny Policji działa na podstawie decyzji nr 125 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 kwietnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (Dz.Urz. KGP z 2013 r. poz. 28) zmienionej decyzją nr 379 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 października 2014 r. oraz decyzją nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 maja 2015 r. Funkcjonowanie KSIP jest również związane z zapisami następujących aktów prawnych:

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie pobierania i przekazywania obrazów linii papilarnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1102);
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1092 z późn. zm.);

• Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie przetwarzania informacji przez Policję (Dz.U. 2018 poz. 1636).

W celu przedstawienia możliwości informacyjnych i funkcjonalnych KSIP poniżej zostaną przedstawione wybrane definicje oraz zasady działania Systemu na podstawie Decyzji nr 165 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, (Dz. Urz. KGP poz. 51), która określa w szczególności:

• zakres informacyjny, rzeczowy i terytorialny Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, zwanego dalej „KSIP”;

• wewnętrzną strukturę, właściwości i przeznaczenie zbiorów danych wchodzących w skład KSIP;

• procedury nadawania, zmiany, cofania lub utraty uprawnień osobom uprawnionym do przetwarzania informacji, w tym danych osobowych w KSIP;

• procedury upoważniania w imieniu Komendanta Głównego Policji osób do nadawania, zmiany, cofania lub utraty uprawnień, o których mowa w pkt 3 oraz inne upoważnienia dotyczące przetwarzania informacji w KSIP;

• procedury przetwarzania informacji w zbiorach danych wchodzących w skład KSIP;

• zakres informacyjny, rzeczowy i terytorialny KSIP;

• wewnętrzną strukturę, właściwości i przeznaczenie zbiorów danych wchodzących w skład KSIP⁷.

W przedmiotowej Decyzji nr 165 Komendanta Głównego Policji opisano zaawansowane narzędzia informatyczne między innymi takie jak:

A F I S – Automatyczny System Identyfikacji Daktyloskopijnej będący systemem komputerowym umożliwiającym gromadzenie i przetwarzanie informacji o osobach podejrzanych w postaci odcisków linii papilarnych oraz niezidentyfikowanych śladów linii papilarnych z miejsc przestępstw;

Aplikacja Patrol – funkcjonalność systemów teleinformatycznych KSIP, polegająca na możliwości sprawdzania przy wykorzystaniu mobilnych terminali noszonych (MTN) lub mobilnych terminali przewoźnych (MTP) informacji o osobach lub rzeczach w zbiorach danych KSIP;

O s t r e ż e n i a – informacje o zachowaniu się osoby lub stwarzanym przez nią niebezpieczeństwie dla siebie lub innych osób, w szczególności

⁷ Zob. Decyzja nr 165 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, (Dz. Urz. KGP poz. 51).

ści informacje o posiadanej broni lub innych niebezpiecznych przedmiotach oraz informacje dotyczące stanu zdrowia osoby mogącego mieć wpływ na sposób wykonywania czynności służbowych lub prowadzone przez Policję postępowanie, a także informacje zawierające dyspozycje lub nakazy określonego postępowania względem osoby;

S P P – System Poszukiwawczy Policji stanowiący funkcjonalność systemów teleinformatycznych KSIP i przeznaczony do wyszukiwania oraz sprawdzania informacji o osobach lub rzeczach w zbiorach danych KSIP oraz w dostępnych poprzez systemy teleinformatyczne KSIP zbiorach policyjnych;

S y s t e m A n a l i t y c z n y – funkcjonalność systemów teleinformatycznych KSIP, poprzez którą tworzy się raporty, analizy, typowania lub zestawienia informacji, w tym danych osobowych, na podstawie wytypowanych przez ten system informacji przetwarzanych w zbiorach danych KSIP;

S W D – System Wspomagania Dowodzenia, funkcjonujący na podstawie odrębnych przepisów Komendanta Głównego Policji w sprawie form i metod przetwarzania informacji wspomagających kierowanie niektórymi działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonania zadań ustawowych.

Ponadto, należy wskazać, że KSIP umożliwia dostęp do informacji oraz ich przetwarzanie, w tym danych osobowych, z następujących zbiorów danych prowadzonych przez Policję na podstawie przepisów odrębnych:

- Policyjnego Rejestru Imprez Masowych (PRIM)⁸;
- Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK)⁹;
- rejestru „Broń” obejmującego ewidencję broni utraconej;
- zbioru danych osobowych „Licencja”;
- ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego, zwanej dalej „Ewidencją”¹⁰.

Systemy teleinformatyczne KSIP umożliwiają uzyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie w drodze teletransmisji danych informacji, w tym danych osobowych, z następujących zbiorów danych innych podmiotów lub organów władzy publicznej, w tym z:

⁸ Zob. Zarządzenie nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie prowadzenia Policyjnego Rejestru Imprez Masowych (DZ. URZ. 2015.14)

⁹ Zob. Zarządzenie nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. 2015.85)

¹⁰ Zarządzenie nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie prowadzenia Policyjnego Rejestru Imprez Masowych (DZ. URZ. 2015.14)

- Centralnej Bazy Danych Osób Pozbawionych Wolności, zwanej w KSIP „Noe.NET” lub „Osadzony”;

- centralnej ewidencji kierowców;

- centralnej ewidencji pojazdów;

- krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej, zwanego w KSIP „REGON”;

- rejestrów i zbiorów danych prowadzonych na podstawie przepisów o ewidencji ludności i przepisów o dowodach osobistych, w tym ze zbioru danych osobowych PESEL, zbiorów meldunkowych i rejestru o dowodach osobistych, zwanych w KSIP „centralną ewidencją ludności”;

- centralnej ewidencji wydanych i unieważnionych paszportów;

- Systemu Informacyjnego Schengen (SIS);

- Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS);

- Zintegrowanego Systemu Ewidencji II administrowanego przez Straż Graniczną, zwanego w KSIP „ZSE SG”;

- Krajowego Rejestru Sądowego, zwanego w KSIP „KRS WWW”;

- krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców o nazwie „System POByT”;

- rejestrów w sprawach małego ruchu granicznego, zwanych w KSIP „MRG WWW”;

- Europejskiego Systemu Informacji o Pojazdach i Prawach Jazdy (EUCARIS).

W KSIP rejestruje się i przetwarza informacje o:

- osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego;

- nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego;

- osobach o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swoją tożsamość, a także o zwłokach o nieustalonej tożsamości.

W KSIP rejestruje się m.in. informacje o:

- wydarzeniach podlegających obowiązkowemu zgłoszeniu dyżurnemu Komendy Głównej Policji oraz dyżurnym w komendach wojewódzkich (Stołecznej) Policji zgodnie z katalogiem rodzajów wydarzeń, określonym w przepisach regulujących organizację służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych Policji oraz o wydarzeniach podlegających obowiązkowi rejestracji dla celów Biuletynu KSIP;

- podmiotach związanych z przestępstwem ściganym z oskarżenia publicznego;

- rzeczach, przedmiotach, dokumentach, broni palnej, zabytkach (w tym dziełach sztuki), zwanych dalej „rzeczami”, związanych z przestępstwem lub wykroczeniem oraz posiadających numery umożliwiające ich jednoznaczną identyfikację.

Przedstawiane powyżej narzędzia, jakimi dysponuje Policja, umożliwia sprawne funkcjonowanie w utrzymywaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Każde narzędzie posiada rozbudowane regulacje prawne wskazujące dokładnie, w jakich sytuacjach można się nimi posługiwać, aby postępowanie Policji mieściło się w ustalonym porządku prawnym, nie naruszało ustalonych praw i wolności człowieka¹¹.

Główne założenia funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa

Na poczucie osobistego bezpieczeństwa wpływa wiele czynników, a wśród nich istotną rolę odgrywa przekonanie o stanie zagrożenia przestępczością w otoczeniu, w którym się żyje. Wśród sposobów zaspokajania poczucia bezpieczeństwa publicznego wymienić można możliwość: zgłoszenia przestępstwa; możliwość otrzymania podstawowych informacji o prawach ofiary przestępstwa; przekonanie o skuteczności działań służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo; poczucie uzyskania zadośćuczynienia; ukarania sprawcy.

Natomiast skutkami braku zaspokojenia poczucia bezpieczeństwa publicznego jest: brak poczucia kompetencji służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo; niechęć do zgłaszania przestępstw; brak reakcji na naruszanie prawa przez innych; frustracja i agresja, niska ocena instytucji i jej pracowników odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego¹².

W styczniu 2016 r. w Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji przy współpracy z Komendą Główną Policji podjęło decyzję o utworzeniu narzędzia informatycznego Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa w Polsce¹³. Podczas prac nad Krajową Mapą Zagrożeń Bezpieczeństwa w całym kraju prowadzono konsultacje. Odbyło się ich około 12 tys.,

¹¹ Zob. A. Dana, *Policja w systemie administracji publicznej. Prawne formy, metody i środki działania*, Wydawnictwo UPH w Siedlcach, Siedlce 2017, s. 257.

¹² Por. J. Stawnicka, I. Klonowska, *Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa nową formą dialogu polskiej Policji ze społecznością lokalną na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekt społeczno-pedagogiczny*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2018, s. 13.

¹³ Zob. Wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 września 2016 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa (Dz. Urz. 2016.58).

a uczestniczyło w nich 217 tys. osób w Tabeli nr 1 przedstawiono wyniki badań w okresie 21.01 – 29.02.2016 r.

Uczestnicy konsultacji społecznych odpowiadali na dwa główne pytania¹⁴: 1) *Czy Mapa Zagrożeń jest potrzebna?* 2) *Co powinna zawierać?*

Ponieważ poczucie bezpieczeństwa jest podstawową, egzystencjalną i zdecydowanie najważniejszą potrzebą każdego człowieka, Policja jako jedna z instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce, wypracowała narzędzie w celu współtworzenia ze społecznościami lokalnymi mapy określającej¹⁵: skalę zagrożeń; rodzaj zagrożeń; zagrożenia zidentyfikowane przez instytucje współodpowiedzialne za bezpieczeństwo i porządek publiczny; oraz społeczeństwo.

Tabela 1. Konsultacje społeczne realizowane w okresie 21.01.–29.02.2016 r.

Konsultacje społeczne realizowane w okresie 21.01. – 29.02.2016r.								
KWP/KSP	Poziom wojewódzki		Poziom powiatowy		Poziom lokalny		Razem	
	I ¹⁶	II ¹⁷	I	II	I	II	I	II
Białystok	1	52	12	1018	236	6465	249	7535
Bydgoszcz	1	68	34	775	359	7897	394	8740
Gdańsk	10	67	65	2336	471	8119	546	10522
Gorzów Wlkp.	2	31	16	390	219	3499	237	3920
Katowice	3	286	52	1777	356	8435	411	10498
Kielce	1	76	14	772	187	5594	202	6442
Kraków	2	37	62	1039	432	6738	496	7814
KSP	2	40	17	410	407	5074	426	5524
Lublin	1	94	22	377	338	6105	361	6576
Łódź	5	157	47	1763	316	7933	368	9853
Olsztyn	1	105	42	1251	218	4629	261	5985
Opole	1	56	13	444	303	4287	317	4787
Poznań	2	140	38	1559	345	6510	385	8209
Radom	2	88	30	2953	1360	15507	1392	18548
Rzeszów	1	32	58	1664	244	4921	303	6617
Szczecin	4	511	10	281	204	3984	218	4776
Wrocław	1	33	33	767	376	5525	410	6325
RAZEM	40	1873	565	19576	6371	111222	6976	132671

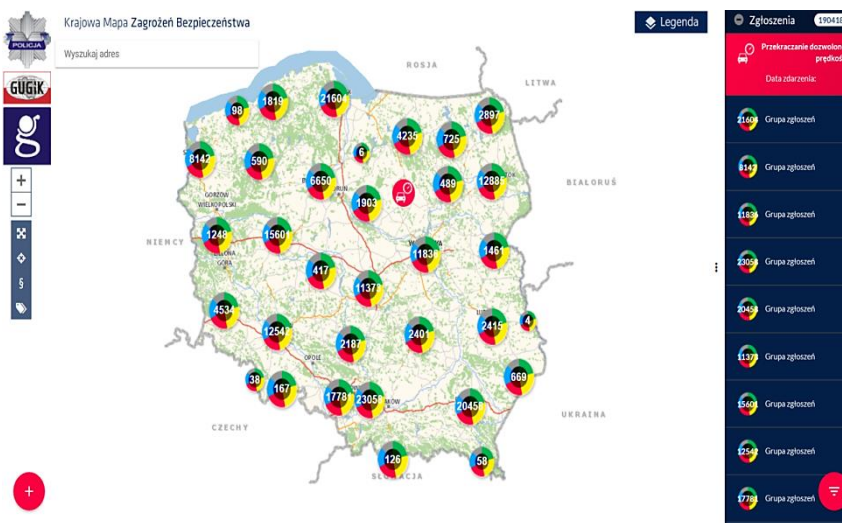
Źródło: Załącznik do pisma z dnia 15 marca 2016 r.

¹⁴ J. Stawnicka, I. Klonowska, op. cit., s. 7.

¹⁵ Ibidem, s. 8.

Głównym założeniem narzędzia było aby adresatem informacji stało się społeczeństwo. Mapy zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego są wykazami zagrożeń dla życia i zdrowia ludzkiego oraz mienia, sporządzonymi przy uwzględnieniu ich rozkładu w przestrzeni i czasie. Na wstępnym etapie podjętych działań sfinalizowano w Komendzie Głównej Policji prace związane z przygotowaniem prototypu narzędzia informatycznego umożliwiającego prezentację społeczeństwu zagrożeń w sieci Internet. Narzędzie to miało umożliwić samodzielne sygnalizowanie przez obywateli zagrożeń bezpieczeństwa zgodnie z ich subiektywnym odczuciem. Kolejnym etapem projektu była interaktywna strona internetowa przedstawiona na rysunku nr 2.

Rysunek 2. Widok strony internetowej Krajowej Mapy Zagrożeń



Źródło: opracowano na podstawie danych zawartych na stronie Policji <https://mapy.geoportal.gov.pl/iMapLite/KMZBPublic.html#> [20.12.2020].

W poszczególnych garnizonach na terenie kraju Komendanci Wojewódzcy Policji wydali stosowne akty prawne regulujące funkcjonowanie KMZB w ich garnizonach. Na przykład na terenie garnizonu stołecznego sposób wykonywania przez policjantów zadań związanych z zapewnieniem właściwego funkcjonowania KMZB reguluje – Decyzja nr 408/2016 Komendanta Stołecznego Policji z dnia 22 września 2016 r., w sprawie sposobu

postępowania policjantów oraz zasad sprawowania nadzoru podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem na terenie działania garnizonu stołecznego narzędzia informatycznego pod nazwą Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa.

Na podstawie powyższych aktów prawnych zostały wydane w ramach wewnętrznych regulacji jednostek terenowych na terenie garnizonu stołecznego przez poszczególnych Komendantów Komend Miejskich poniżej przedstawiono kilka przykładów wydanych decyzji:

- Decyzja nr 63/2016 Komendanta Rejonowego Policji Warszawa I z dnia 11 października 2016 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów oraz zasad sprawowania nadzoru podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem na terenie działania Komendy Rejonowej Policji Warszawa I;

- Decyzja nr 97/2016 Komendanta Rejonowego Policji Warszawa II z dnia 25 października 2016 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów oraz zasad sprawowania nadzoru podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem na terenie działania Komendy Rejonowej Policji Warszawa II;

- Decyzja nr 73/2017 Komendanta Powiatowego Policji w Mińsku Mazowieckim z dnia 14 września 2016 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów oraz zasad sprawowania nadzoru podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem na terenie działania Komendy Powiatowej Policji w Mińsku Mazowieckim.

Powyższe akty prawne i decyzje regulują zasady funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa oraz w istotny sposób wpływają na przebieg współpracy społeczeństwa z Policją. Wydane decyzje komendantów posterunków Policji dostosowane zostały do zgłaszanych lokalnie potrzeb społeczeństwa co w znaczący sposób zachęciło je do korzystania z platformy.

Podsumowanie

Krajowa Mapa Zagrożeń stanowi jeden z elementów całego systemu narzędzi jaki ma do dyspozycji Policja. Głównym dokumentem normującym ramy działania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa są Wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 września 2016 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji zadań związanych z funkcyj-

nowaniem Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa¹⁶. Regulacje prawne w głównej mierze zostały dostosowane przez Komendantów Komisariatów Policji stosowanie do potrzeb społeczności lokalnych.

Podjęte działania prawne Komendanta Głównego Policji dają możliwość poszczególnym komendom Policji samodzielne dostosowanie wewnętrznych regulacji prawnych w postaci decyzji do specyficznych warunków w środowisku lokalnym. Takie elastyczne zastosowanie regulacji prawnych nawiązujących do idei *community policing* ukierunkowane jest na długoterminową współpracę społeczeństwa z Policją.

Bibliografia

- Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 1999.
- Dana A., *Policja w systemie administracji publicznej. Prawne formy, metody i środki działania*, Wydawnictwo UPH w Siedlcach, Siedlce 2017.
- Decyzja nr 165 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, (Dz. Urz. KGP poz. 51).
- Szkoła policji w Pile, <http://pila.szkolapolicji.gov.pl/spp/aktualnosci/2010-1/14-79,W-wersji-K.html/>.
- Hanausek T., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 1996.
- Skolnicki J.H., Bayley D.H., *Community policing*, [w:] *Issues and Practices around the World*, Washington.
- Stawnicka J., Klonowska I., *Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa nową formą dialogu polskiej Policji ze społecznością lokalną na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego. Aspekt społeczno-pedagogiczny.*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2018.
- Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa*, <https://mapy.geoportal.gov.pl/iMapLite/KMZBPublic.html#/>.
- Willard O.M., *Community-oriented policing. A systemic approach to policing*, New Jersey 1998.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, (Dz.U. z 2011 Nr 287, poz. 1687 ze zm.).
- Zarządzenie nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie prowadzenia Policyjnego Rejestru Imprez Masowych (Dz. Urz. 2015.14).
- Zarządzenie nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. 2015.85).
- Wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 września 2016 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa (Dz.Urz. 2016. 58).

¹⁶ Zob. Wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 14 września 2016 r. w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa (Dz. Urz. 2016.58).

**The Command Responsibility
in the light of the Article 28 of the Statute
of the International Criminal Court**

Article 28 was one of the most debated provisions in the Statute of the International Criminal Court (ICC). It is assumed that such analogies will be present in the provisions of national law¹, nevertheless “there are no paradigms in national legal systems”². An example of such discussed aspects related to this article was the causality referring to the part of the substantive law addressed to the supervisor and the related doctrine of the Command Responsibility in order to cover criminal activities, including the intention of subordinates, along with the answer to the question of whether the supervisor, in order to be responsible for a crime (e.g. genocide committed by his subordinates), should have the intention of the crime of genocide, or whether the Article 28 creates criminal liability with intent or negligence³. Article 28 consists of two parts, as set out in paragraphs a) and b), which are considered here alone and are helpful for subsequent interpretation by national and international courts⁴. In accordance with point a), a direct intention is considered, in point b) negligence is foreseen.

It may be an occasion to consider different models of actions, as the perpetrator may direct the actions of a subordinate, may issue orders, may

* PhD Dominika Drózdź, Polish Academy of Sciences / dr Dominika Drózdź, Polska Akademia Nauk, Łódź, e-mail: drdrdomik@gmail.com

¹ O. Triffterer, *Command Responsibility, Article 28 Rome Statute, and Extension of Individual Criminal Responsibility for Crimes Within the Jurisdiction of the Court – Compatible with Article 22, nullum crimen sine lege?*, [in:] O. Triffterer (ed.), *Gedächtnisschrift für Theo Vogler*, C.F. Mueller Verlag, Heidelberg, p. 215.

² G. Werle, *Principles of International Criminal Law*, Hague 2005, p. 128.

³ O. Triffterer, *Command Responsibility, Article 28 Rome Statute, and Extension of Individual Criminal Responsibility for Crimes Within the Jurisdiction of the Court – Compatible with Article 22, nullum crimen sine lege?*, [in:] O. Triffterer, op. cit., p. 215. See also: R. Cryer, H. Friman, D. Robinson, E. Wilmshurst, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, Cambridge, p. 320; G. Werle, op. cit., p. 129.

⁴ R. Arnold, O. Triffterer, *Article 28, Responsibility of commanders and other superiors* [in:] O. Triffterer (ed.), *Commentary of the International Criminal Court – Observers’ Notes, Article by Article*, Second Edition, C.H.Beck*Hart*Nomos 2008, p. 798.

order a crime, and may also neglect or forget to issue an order. The doctrinal concept of a superior's responsibility can be placed between negligence and complicity⁵. Article 28 of the ICC Statute may refer to other legal forms, especially since this provision should be linked to the article 25 (2) and (3) of the ICC Statute⁶.

As mentioned above, the responsibility of the superior is an original creation of international criminal law, which has no bearing on national legal systems. Therefore, under the responsibility of military or civilian superiors, these superiors may be held internationally criminally responsible for crimes committed by their subordinates, for which they are responsible as their leader⁷, provided they bear responsibility for a breach of control obligations assigned to them⁸.

Leaders may have other tasks to protect their subordinates, consisting in building military advantages and winning a battle. However, it does not release the above-mentioned superiors from the obligation to observe their subordinates whether or not they abided by international humanitarian law before and during the conflict⁹.

Article 28 of the ICC Statute may require that a subordinate's commission of a crime is the result of a breach of the duty to control subordinates. This means that Art. 28 may be used when the superior may be additionally accused of violating the obligation to control before the crime was committed¹⁰. The open question arises as to whether causality should be required; in a specific case, they were rejected by the ICTY (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*)¹¹.

A question arises whether such a relationship between the superior and subordinates can be related to mental elements. It, therefore, depends on whether Art. 30¹² of the ICC Statute may be applied, and thus it means

⁵ G. Werle, op. cit., p. 128; B. Holyst, *Terroryzm*, Warszawa 2011, pp. 1129-1131.

⁶ G. Werle, op. cit., p. 129.

⁷ K. Ambos, *Der Allgemeine Teil des Völkerstrafrechts, Ansätze einer Dogmatisierung*, Habil. Duncker und Humblot Verlag, Berlin 2002, p. 667.

⁸ G. Werle, op. cit., p. 128.

⁹ R. Arnold, O. Triffterer, *Article 28, Responsibility of commanders and other superiors* [in:] O. Triffterer, op. cit., p. 798.

¹⁰ See: G. Werle, op. cit., p. 137.

¹¹ See: O. Triffterer, „Command responsibility” – *Gruundstrukturen und Anwendungsbereiche von Art. 28 des Rom Statutes Eignung auch zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus?*, [in:] C. Prittwitz et al. (eds.), op. cit., p. 437.

¹² See: D. Drózd, *Zagadnienia strony podmiotowej w Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego w świetle poglądów przedstawicieli doktryny i praktyki*, „Studia Ekono-

whether the elements of Art. 28 of the ICC Statute contain material elements of this crime¹³.

Command responsibility, as defined in the Art. 28 of the ICC Statute, is, according to O. Triffterer, compatible with the Art. 22 and is constructed in a rigorous way. Art. 22 of the ICC Statute constitutes its fundamental basis to strengthen its „predictability and certainty”, to reject secrecy discretion and to create rules of law, to protect suspects and perpetrators equally as arbitrary, prejudiced and unfounded accusations¹⁴.

These issues are of great importance considering superiors, who are the high-ranking state officials, including heads of state, and may often be the highest-ranking commanders in the state. The ICC should evaluate domestic and foreign rules. The moral dimension introduced into the International Criminal Court should be at its root, extinguishing the culture of impunity when national jurisdictions fail to fulfill their role¹⁵. According to O. Triffterer, the introduction of the policy of terror in states should be stopped¹⁶.

The definition of the offense should be narrowly and precisely formulated, as provided in the Art. 22 para. 2 of the ICC Statute. The first part of the sentence “*nullum crimen, nulla poena sine lege*” is intended to refer to preliminary issues relating to investigations and accusations¹⁷.

miczno-Prawnicze” 2014, Tom XCIII, pp. 57-68; idem, *W sprawie koncepcji art. 30 i 25 Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, Tom XCVI, pp. 65-79.

¹³ See: G. Werle, op. cit., p. 137.

¹⁴ Statement by the Representative of Norway, UN Press release, 21 October 1998, GA/L/ 3078, <http://www.un.org/News/Press/docs/1998/19981021.gal3078.html>>p3, [2.12.2020].

¹⁵ Statements of the Representation of Croatia, UN Press release, 21 October 1998, GA/L/ 3078, <http://www.un.org/News/Press/docs/1998/19981021.gal3078.html>>p3, [2.12.2020].

¹⁶ O. Triffterer, *Command Responsibility, Article 28 Rome Statute, and Extension of Individual Criminal Responsibility for Crimes Within the Jurisdiction of the Court – Compatible with Article 22, nullum crimen sine lege?*, [in:] idem (ed.), op. cit., p. 216. On Anti-terrorist conventions see: R. Drzazga, *Konwencje antyterrorystyczne ONZ – charakterystyka oraz zakres zobowiązań nałożonych na państwa – strony*, [in:] K. Indeck, P. Potejko (eds.), *Terroryzm, Materia ustawowa?*, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralny Ośrodek Szkolenia im. gen. Stefana Roweckiego, 2009, pp. 15-26; D. Dróżdż, *Terrorism in the 21st century in the light of law*, Szczecin 2018, pp. 115-118.

¹⁷ O. Triffterer, *Command Responsibility, Article 28 Rome Statute, and Extension of Individual Criminal Responsibility for Crimes Within the Jurisdiction of the Court – Compatible with Article 22, nullum crimen sine lege?*, [in:] idem (ed.), op. cit., p. 216.

The principle of the responsibility of superiors is now included in the customary international law¹⁸. One cannot refer to the decisions of the Tribunal in Nuremberg or Tokyo, as there are no appropriate solutions relating to the liability of military or civilian superiors, nevertheless, the criminal liability incurred by military and civilian leaders belongs to e.g. the US Military Tribunal¹⁹.

The Red Cross took the initiative of the agreement of 1977 and the adoption of additional Protocol I to the Geneva Conventions on August 12, 1949. Article 86(1) of the Protocol related to the protection of victims of international armed conflicts confirms individual criminal liability for negligence in cases where there is a legal obligation to act. Paragraph 2 of the same article contains the first extended definition of a superior's responsibility. This regulation is changed by Art. 87 of the same protocol, which relates to the duties of superiors, who are obliged to inform and supervise subordinates in matters related to their ability to act in the hierarchical structures of the army, which also have an impact by binding orders for each subordinate. Article 86(2) of this protocol explicitly excludes any liability, but with regard to the awareness of a criminal situation or the possibility of concluding it, it creates a causal link between the superior's negligence and the offense committed by the subordinate. Since this means that the superior used his strength, he could or could have prevented the commission of the offense in whole or in part. "Suppression" can have two meanings – a further offense must be quelled or a submission to competent authorities have to be applied to suppress a committed offense that has not been prevented and which should be tried to prevent further such offenses from occurring. O. Triffterer also mentioned the 1988 report of the International Law Commission (ILC), which contains Art. 10 relating to the responsibility of superiors and describing the responsibility of superiors in almost the same way as Art. 8(2) of the 1st Additional Protocol. The difference would be that a violation of the Convention or its Protocol was exchanged for crimes against peace and security, while limiting themselves to the

¹⁸ See: Prokurator v. Mucić et. Al., wyrok z dnia 20 lutego 2001, para. 195, Prokurator v. Hadžihaanović et al., Decision on Interlocutory Appeal Challenging Jurisdiction in Relation to Command Responsibility of 16 July 2003, para. 11 and next.

¹⁹ Japanese General Yamashita was convicted by the US Military Tribunal in Manila. See: O. Triffterer, *Command Responsibility – Grundstrukturen und Anwendungsbereiche von art. 28 des Rom Statutes Eignung auch zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus?* [in:] C. Prittwitz et al. (eds.), op. cit., pp. 437-439; G. Werle, op. cit., p. 129.

criminal liability of the leaders. Art. 12 was included in the 1991 crime draft and, with minor changes, exists as Art. 6 of the 1996 Draft Convention²⁰.

A. Cassese recalled the case that Galić had before the ICTY in 2002. The accused was personally criminally liable for serious violence under the prohibition against terrorising civilians included in the provisions prohibiting against terrorising the civilian population, at least in the treaty law (a serious violation of the prohibition against terrorising the civilian population entailed, at least under treaty law, the individual criminal responsibility of the person breaching the rule). A number of provisions of the ICC Statute do not apply to the existing customary rules²¹. In Art. 10 of the ICC Statute, it is stipulated that nothing in this part of the Statute should be construed as restricting or prejudicing in any way the already existing or developing principles of international law. It is also assumed that the scope of terrorist humanitarian law (in the form of the law of war) is narrower than that of the entire set of general international peace law²².

There have also been trials before the ad hoc International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia for spreading terror in Sarajevo. The ICTY has recognised that terrorism may be treated as a subcategory of war crimes. The International Criminal Court was also established.

As A. Cassese stated, terrorism is an important category of international law, has a serious burden of attack, is a serious terrorist offense, is a part of a wide and systematic practice and is an affront to humanity. Moreover, terrorism can be committed in peacetime. The elements of the crime of terrorism of the object and subject party will be presented below. The subject party concerns terrorist acts that must be treated as conducted and should be criminalised. A. Cassese pointed out: murder, mass killing, serious bodily harm, kidnapping, bombing, hijacking etc. Such types of activity may be legal in its nature, e.g. legal sources of funding. However, it may also be linked with terrorism, for example, if money is transferred to an organisation for terrorist purposes. Moreover, such a procedure should be transnational in nature, i.e. not limited to a single country without foreign elements. The author referred to Art. 3 of the Convention for the Suppre-

²⁰ O. Triffterer, *Causality, a Separate Element of the Doctrine of Superior Responsibility as Expressed in Article 28 Rome Statute?*, "Leiden Journal of International Law" 2002, no. 15, pp. 179-205.

²¹ A. Cassese, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, "Journal of International Criminal Justice" 2006, vol. 4, pp. 935-936.

²² *Ibidem*, s. 935-936.

ssion of the Financing of Terrorism and its rules²³. Taking into account the victims of criminal proceedings, their crimes may affect them individually or may affect entire human population, as well as official representatives of a state and their agencies²⁴.

Antonio Cassese drew attention to the issue of terrorism as a crime. According to A. Cassese, terrorism can be materialised with two subjective elements (*mens rea*). The first is the subjective element (intent), which is required for any criminal offense, taking into account the psychological elements of murder, kidnapping, etc.). The aforementioned author presented a motive in criminal law as usually of an immaterial nature, although in several national legal systems it is sometimes considered under these specific conditions²⁵. Hence, the International Criminal Court dealt with the issue of terrorism, referring to the case in Mali, in which Abu Tarab was tried for war crimes and terrorism at the same time. The verdict was issued in September 2016²⁶.

However, attention was drawn to the opposite view of terrorism held by the United States that the crime of terrorism was poorly defined; it was feared that the inclusion of the crime would politicise the ICC, it was considered that not all crimes qualify as ICC crimes because they are not serious enough²⁷.

A state that has not ratified the conventions related to the act of terrorism and has not incorporated these solutions into its national law is also China – a permanent member of the Security Council. The States of the Statute of the International Criminal Court should be members of the United Nations Convention on the Act of Terrorism, which is sectoral, not comprehensive, as is currently being sought by the Comprehensive Act of the Terrorism Committee.

The crime of terrorism is taken into account in European national law by the Council Framework Decision of 23.06. In 2002, efforts were

²³ Ibidem, s. 936.

²⁴ Ibidem, s. 937.

²⁵ See: Ibidem, s. 938-939.

²⁶ Gazeta Prawna, *MTK za zniszczenie zabytków w Timbaktu skazał dżihadystę na 9 lat*, pp. 89-90, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/979327,mali-mtk-za-zniszczeniezabytkow-wTimbaktu-skazał-dzihadyste-na-9-lat.html>, [20.08.2017]; D. Drózdź, *African States and the International Criminal Court – Selected Issues*, [in:] A. Kordonska at el. (eds.), *Trendy przestrzeni międzynarodowej w wymiarze globalnym i regionalnym*, Lwów-Olsztyn 2018, p. 90.

²⁷ Ibidem.

made to eliminate the differences in national law in the field of criminal law²⁸. The European Union countries became bound by the Security Council Resolution of 2004²⁹ and by the UE 2017/541 directive of terrorism combating³⁰, thus failing to take into account the need to include the draft definition of the act of terrorism proposed by the UN Committee on Comprehensive Acts of Terrorism of 2002. Therefore, it would be important to apply acts of terrorism to the needs of the countries of European Union, and in the future it will be important to take into account the abovementioned definition of an act of international terrorism in accordance with the draft presented by the UN Committee on Comprehensive Acts of Terrorism”.

In 2002, a draft of a comprehensive act of terrorism was created for the needs of the UN General Committee dealing with the comprehensive act of terrorism. India has agreed to this kind a legal act. The adoption of this legal act in the laws of states may lead to the approximation of laws on a comprehensive act of terrorism to be committed in times of war and peace. One could also consider including it in the ICC Statute³¹.

According to the definition adopted by the Committee on the Comprehensive Act of Terrorism, terrorism is: 1) the death or serious injury of a person, 2) serious damage to public or private property, including places of public use, state or government, public transport system, infrastructure or the environment, or 3) serious damage to property, places, systems related to point 2), which results or may result in significant economic losses when the purpose of the behaviour (by its nature or context) is to intimidate a population or to induce a government or international organisation to act or to refrain from doing any act³².

It must be remembered that a court that uses the definition of the crime of terrorism proposed by the Committee for the Definition of Terrorist Acts is a national court, not an international one. There is, therefore, nothing to prevent national courts from introducing such a crime into their

²⁸ W. Filipkowski, *Formy zwalczania terroryzmu na podstawie wybranych uregulowań Unii Europejskiej i NATO*, [in:] K. Indeck, P. Potejko (eds.), op. cit., pp. 34-35.

²⁹ See: B. Hołyst, *Terroryzm*, t. 2, Warszawa 2011, p. 1142. D. Dróżdż, *Terror oraz terroryzm międzynarodowy i globalny z prawnego punktu widzenia*, vol. I, Szczecin 2019, pp. 120-121.

³⁰ D. Dróżdż, *Terroryzm i akt terrorystyczny w świetle prawa*, Szczecin 2018, p. 26.

³¹ D. Dróżdż, *Terror oraz terroryzm międzynarodowy i globalny z prawnego punktu widzenia*, vol. II, Szczecin 2020, pp. 177-180.

³² United Nations General Assembly, Report of Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, Sixth Session (28 January-1 February 2002), Annex II, art. 2.1.

legislation in accordance with the rules laid down by the Committee for the Definition of the Crimes of Terrorism.

The elements (hallmarks) of Comprehensive Terrorism could be included in the Statute of the ICC and could be as follows:

Any perpetrator of this crime can be the subject. The subject party is a terrorist attack with a direct intent. The object party includes killing someone, mutilating them, destroying private or public property, including places designated for the use of a state or government, public means of transport, infrastructure or environment from which they arise or may arise significant losses when the aim is to proceed based on nature of a legal act or from the context, to intimidate population or to compel the government or international organisations to commit an act or refrain from committing it³³.

The United Nations General Assembly adopted the Global Counter-Terrorism Strategy at a high-level meeting on September 19th, 2006, which condemns terrorism in all its forms. There is a need for civil society, regional or sub-regional organisations to act in the fight against terrorism. Hence, UNGA member states should implement the said Global Strategy³⁴.

In 2009, a draft of the crime of aggression was considered for adoption in national legislation and later in the ICC Statute. This means that the crime of aggression is an international crime set out in the ICC Statute that can be adhered to by states that have the crime of aggression in their own legislation and have accepted this crime in the ICC Statute. This crime may be committed by the highest representatives of a state, which excludes the application of Art. 28 of the ICC Statute³⁵.

Consequently, the perpetrator can be judged for filling the elements (traits) of Art. 28 of the ICC Statute. This Article should refer to the notion of the participation of superiors in connection with crimes committed by subordinates in connection with Art. 25 par. 3 (a-e) of the ICC Statute³⁶. The terrorist policy mentioned by O. Triffterer should not occur in any country.

³³ D. Drózdź, *Terror...*, op. cit., vol. II, pp. 208-209.

³⁴ See: B. Hołyst, op. cit., p. 1142.

³⁵ See: M.L. Nybondas, *Command Responsibility and its Applicability to Civilian Superiors*, Hague 2010, p. 176; D. Drózdź, *Od ograniczenia do zakazu użycia siły na świecie.. Odpowiedzialność państwa i jednostek za agresję i zbrodnie agresji*, wyd. 3, Wydawnictwo My Book, p. 449.

³⁶ O. Triffterer, *Command Responsibility, Article 28 Rome Statute, and Extension of Individual Criminal Responsibility for Crimes Within the Jurisdiction of the Court – Compatible with Article 22, nullum crimen sine lege?*, [in:] O. Triffterer (ed.), op. cit., p. 254.

If this crime is committed, it can be tried by the domestic courts of states belonging to the ICC Statute³⁷. European Union countries can convict for committing a crime of terrorism. Hence, European countries will refer to the solutions adopted for the crime of terrorism in accordance with EU directives and United Nations Security Council Resolution. from 2004³⁸.

Regardless of the above considerations, a crime of aggression may be committed by persons controlling or directing state power. They may be civilians or members of the military governing or directing a state.

It is worth paying attention to the differences in the concepts of aggression and terrorism as perceived by Brunon Hołyst³⁹. The term “terrorism” was defined for the purposes of a case before the International Criminal Court, again related to a war crime. A question may be asked whether the crime of terrorism committed by the leader of a state, its governor or head of that state, it should not be considered a crime of terrorism, as Otto Triffterer perceived it⁴⁰, nonetheless, not being a crime of aggression, although it can be said that it is analogous to it, or perhaps it should be considered as a crime of aggression considered first by the Security Council and then by the International Criminal Court.

Bibliography

- Arnold R., Triffterer O., *Article 28, Responsibility of commanders and other superiors*, [in:] O. Triffterer (ed.), *Commentary of the International Criminal Court – Observers’ Notes. Article by Article*, Second Edition, C.H.Beck* Hart*Nomos 2008.
- Blöchers D., *Terrorism as an international crime*, “Eyes on the ICC” 2011-2012, vol. 8, issue 1.
- Cassese A., *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, “Journal of International Criminal Justice” 2006, vol. 4.
- Cryer R., Friman H., Robinson D., Wilmshurst E., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, Cambridge 2008.
- Drózdź D., *African States and the International Criminal Court – Selected Issues*, [in:] A. Kordonska, R. Kordonski, Ł. Muszyński, D. Kamilewicz-Rucińska (eds.), *Trendy przestrzeni międzynarodowej w wymiarze globalnym i regionalnym*, Tom 2, LNU im. Iwana Franki, Lwów-Olsztyn 2018.

³⁷ Ibidem.

³⁸ D. Drózdź, *Terror...*, op. cit., pp. 120-121.

³⁹ See: B. Hołyst, op. cit., pp. 1129-1131.

⁴⁰ O. Triffterer, *Causality, a Separate Element of the Doctrine of Superior Responsibility as Expressed in Article 28 Rome Statute?*, “Leiden Journal of International Law” 2002, no. 15; B. Hołyst, op. cit., p. 1131; D. Drózdź, *Terror...*, op. cit., p. 105.

- Dróżdż D., *Od ograniczenia do zakazu użycia siły na świecie.. Odpowiedzialność państwa i jednostek za agresję i zbrodnię agresji*, Wydawnictwo My Book, Szczecin 2017.
- Dróżdż D., *Terror oraz terroryzm międzynarodowy i globalny z prawnego punktu widzenia*, Tom I, Wydawnictwo My Book, Szczecin 2019.
- Dróżdż D., *Terror oraz terroryzm międzynarodowy i globalny z prawnego punktu widzenia*, Tom II, Wydawnictwo My Book, Szczecin 2020.
- Dróżdż D., *Terrorism in the 21st century in the light of law*, Wydawnictwo My Book, Szczecin 2018.
- Dróżdż D., *W sprawie koncepcji art. 30 i 25 Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, Tom XCVI, Łódzkie Towarzystwo Naukowe.
- Dróżdż D., *Zagadnienia strony podmiotowej w Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego w świetle poglądów przedstawicieli doktryny i praktyki*, „Studia Ekonomiczno-Prawnicze” 2014, vol. XCIII.
- Drzazga R., *Konwencje antyterrorystyczne ONZ – charakterystyka oraz zakres zobowiązań nałożonych na państwa – strony*, [in:] K. Indeck, P. Potejko (eds.), *Terroryzm, Materia ustawowa?*, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralny Ośrodek Szkolenia im. gen. Stefana Roweckiego, 2009.
- Filipkowski W., *Formy zwalczania terroryzmu na podstawie wybranych uregulowań Unii Europejskiej i NATO*, [in:] K. Indeck, P. Potejko (eds.), *Terroryzm. Materia ustawowa?*, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralny Ośrodek Szkolenia im. gen. Stefana Roweckiego, 2009.
- MTK za zniszczenie zabytków w Timbuktu skazał džihadystę na 9 lat, pp. 89-90, www.Gazetaprawna.pl/artykuly/979327,mali-mtk-za-zniszczeniezabytkow-wTimbuktu-skazal-dzhihadyste-na-9-lat.html/.
- Hołyst B., *Terroryzm*, Lexis-Nexis, Warszawa 2011.
- Nybondas M.L., *Command Responsibility and its Applicability to Civilian Superiors*, Hague 2010.
- Triffterer O., *Causality, a Separate Element of the Doctrine of Superior Responsibility as Expressed in Article 28 Rome Statute?*, “Leiden Journal of International Law” 2002, no. 15.
- Triffterer O., *Command Responsibility – Grundstrukturen und Anwendungsbereiche von Art. 28 des Rom Statutes Eignung auch zur zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus?*, [in:] C. Prittwitz et al. (eds.), *Festschrift für Klaus Lüderssen*, 2002.
- Triffterer O., *Command Responsibility, Article 28 Rome Statute, and Extension of Individual Criminal Responsibility for Crimes Within the Jurisdiction of the Court – Compatible with Article 22, nullum crimen sine lege?*, [in:] O. Triffterer (ed.), *Gedächtnisschrift für Theo Vogler*, C.F. Mueller Verlag, Heidelberg 2004.
- Werle G., *Principles of International Criminal Law*, T*M*C Asser Press, Hague 2005.

Dominika Drózdź*

Chińska Republika Ludowa – konwencje i ustawy dotyczące terroryzmu

Chińska Republika Ludowa (dalej: Chiny) ratyfikowała:

- Powszechną Deklarację Praw Człowieka (ang.: *The Universal Declaration of Human Rights* – UDHR);

- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (ang.: *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* – ICESCR);

- Międzynarodową konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej przyjęto i otwarto do podpisu i ratyfikacji rezolucją 2106 (XX) Zgromadzenia Ogólnego z dnia 21 grudnia 1965 r. (wejście w życie 4 stycznia 1969 r.), zgodnie z artykułem 19 (ang.: *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* – ICERD);

- Konwencję w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania przyjętą i otwartą do podpisu, ratyfikacji i przystąpienia rezolucją 39/46 Zgromadzenia Ogólnego z dnia 10 grudnia 1984 r., (wejście w życie 26 czerwca 1987 r.), (*The Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* – CAT).

Mimo tego, że wyżej wspomniane akty prawne zostały przyjęte i ratyfikowane przez Chińską Republikę Ludową, polityka Chin w kierunku postępowania zgodnie z nimi, pozostawia wiele do życzenia, na co zwraca uwagę Giovanna O’Connel¹.

Zagadnienie terroryzmu

Chińska Republika Ludowa ratyfikowała szereg konwencji międzynarodowych dotyczących terroryzmu. 29 lutego 1966 r. ratyfikowano Konwen-

* dr Dominika Drózdź, Polska Akademia Nauk, Łódź, e-mail: drdrdomik@gmail.com

¹ G. O’Connel, *How China is Violating Human Rights Treaties and its own Constitution in Xinjiang*, <https://www.justsecurity.org/72074/how-china-is-violating-human-rights-treaties-and-its-own-constitution-in-xinjiang/>, [12.12.2020].

cję o przestępstwach i innych bezprawnych aktach dokonanych na pokładzie samolotu (ang.: *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed On the Board Aircraft*, 1963 r.). Następnie, 26 lutego 1972 r. ratyfikowano Konwencję o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi. Większość konwencji i protokołów dotyczących terroryzmu jest specyficzna, np. ta dotycząca lotnictwa cywilnego i ta związana z morską nawigacją (żegluga)². Ratyfikowano także Międzynarodową Konwencję ONZ o zwalczaniu terrorystycznych zamachów bombowych z 15 grudnia 1997 r. (ang.: *The Terrorist Bombings Convention* (formally *The International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*))³ oraz Konwencję o zwalczaniu finansowania terroryzmu (ang.: *The Terrorist Financing Convention* (formally *The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*)) (Nowy Jork, 09.12.1999r.)⁴. Pytanie o potrzebę przyjęcia i stosowania aktu terroryzmu zaaprobowanych przez Chiny na podstawie Konwencji ONZ, które dotyczą aktów terrorystycznych, może być w przypadku tego państwa nadal aktualne.

14 września 2005 r. Chiny ratyfikowały Międzynarodową Konwencję o zwalczaniu aktów terroryzmu nuklearnego (ang.: *The Nuclear Terrorism Convention* (formally *The International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*))⁵. Podpisał ją 14 września 2005 r., w imieniu chińskiego rządu, Minister Spraw Zagranicznych – Li Zhaoxing. Konwencja ta ma promować policyjną i sądową współpracę, według której możliwym jest osądzenie i ukaranie sprawcy/ów⁶.

1 listopada 2014 r. Chiny przyjęły nową ustawę dotyczącą terroryzmu (ang.: *Counter Espionage Law*), która jest częścią „zestawu ustaw” dotyczą-

² L. Holmes, *Countering Terrorism and Organised Crime: Chinese Perspectives*, University of Melbourne, 2014, s. 2.

³ OL CHN 18/2019, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-9&chapter=18&clang=en [12.12.2020].

⁴ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xviii-11&chapter=18-1&clang=en [12.12.2020]. Europa posiada zdanie podobne do chińskiego stanowiska w sprawie ratyfikowanych Konwencji dotyczących aktów terrorystycznych. Wspólnoty Europejskie wydały – *The EU Counter Terrorism Strategy* (2005), w której zdefiniowano terroryzm w oparciu o Rezolucję Rady Bezpieczeństwa. Zob. L. Holmes, op. cit., s. 3; D. Drózd, *Terror i terroryzm międzynarodowy i globalny z prawnego punktu widzenia*, Szczecin 2019, s. 118-120.

⁵ *China Signs the International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/xw/t212607.htm/>, [12.12.2020]; <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-15.pdf>, [12.12.2020].

⁶ *China Signs the International Convention...*, op. cit. We wrześniu 2018 r. konwencję tę ratyfikowało 115 państw (wśród nich: Chiny, Francja, Indie, Rosja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone Ameryki Północnej). 2 listopada 2017 r. Konwencję tę ratyfikowały też Niemcy.

cych terroryzmu, związanych z krajowym prawem bezpieczeństwa. Natomiast kolejne ustawy dotyczą prawa bezpieczeństwa narodowego, czyli ustawa z 1 lipca 2015 r. (ang.: *The National Security Law*) oraz ustawa z 1 stycznia 2017 r. dotycząca prawa zarządzania aktywnościami organizacji pozarządowych (ang.: *The Law on the Management of Overseas NGOs' Activities in Mainland China*)⁷.

Prawo antyterrorystyczne dla Chińskiej Republiki Ludowej zostało wydane 27 grudnia 2015 r.⁸, a wprowadzone zostało w życie od 1 stycznia 2016 r.⁹. Stanowi ono część prawa dotyczącego bezpieczeństwa¹⁰. Prawo Bezpieczeństwa Cybernetycznego (ang.: *The Cybersecurity Law*) weszło w Chinach w życie 1 czerwca 2017 r. Powstaje pytanie, jak wygląda sytuacja związana z przeniesieniem treści wspomnianych wyżej konwencji do ustaw obowiązujących w Chinach. Wątpliwości co do prawidłowego przyjęcia przez Chiny Konwencji ONZ związanych z terroryzmem wyraził Komitet przeciwko torturom (ang.: *The Committee against Torture*)¹¹ oraz dyrektor *Human Rights Watch* ds. Chin – Sophie Richardson¹².

Ming Xia dostrzega, iż zagadnienie oceniania funkcjonariuszy przez sądy w zestawieniu z oficjalnym prawem chińskim odnoszącym się do terroryzmu i przestępczości zorganizowanej zawsze ma doprowadzać do korzystnego dla funkcjonariuszy tego państwa rozstrzygnięcia takiej sprawy¹³. Zdaniem Sophie Richardson, chińskie skazania za terroryzm będą wywoływać niedowierzanie tak długo, jak kryminalne postępowanie pozostawiają nieprzejrzystości, a niewiele informacji dociera do mieszkańców tego terytorium. *Human Rights Watch* zwróciła także uwagę na wątpliwości w sprawie praw człowieka przy chińskim podejściu do sprawy terroryzmu i ekstremizmu. Prawo chińskie definiuje terroryzm w szeroki, mglisty i niejasny sposób i nie wymaga od oskarżonego konkretnych akcji i przemocy, by potwierdzić

⁷ OL CHN 18/2019, op.cit.

⁸ China's new Counterterrorism Law took effect in January 2016. Zob. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf, [12.12.2020].

⁹ *Disclose Details of Terrorism Convictions Overbroad Counterterrorism Legal Framework Opens Door to Abuses*, <https://www.hrw.org/news/2017/03/16/china-disclose-details-terrorism-convictions>, [12.12.2020].

¹⁰ The Counter-Terrorism Law of the People's Republic of China passed on 27 December 2015 and effective as of 1 January 2016, is part of a set of adopted and proposed national security laws. Zob. OL CHN 18/2019, op.cit.

¹¹ OL CHN 18/2019, op.cit.

¹² *China: Disclose Details of Terrorism Convictions*, <https://www.hrw.org/news/2017/03/16/china-disclose-details-terrorism-convictions>, [12.12.2020].

¹³ L. Holmes, op. cit., s. 3.

jego sądowe ściganie, odbieranie wolności, czy nakładanie innych restrykcji¹⁴. Prawo chińskie na temat terroryzmu i ekstremizmu otwiera drzwi dla obraźliwego, obelżywego traktowania podejrzanych, oskarżonych o te przestępstwa¹⁵.

Terytoria Chin a zagrożenie praw człowieka, zbrodni ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości na tle zbrodni terroryzmu na tych terytoriach

Tybet zajmuje południową część Chin. Większość mieszkańców Tybetu szuka niezależności od chińskiej partii. W XIV wieku teren uzyskał niepodległość, jednak w XVIII wieku stał się protektorem Chin. W XX wieku dochodziło do licznych starć między Tybetańczykami a Chińczykami. Zatargi te „potwierdzały” Chińczykom, że Ujgurowie stanowią zagrożenie dla chińskiej jedności narodowej¹⁶. Jednocześnie należy wskazać, że etniczność ujgurska w 1949 r. stanowiła 82% populacji zamieszkującej te tereny, a w 2010 r. stanowi jedynie 46%. Chiny „dążą do skolonizowania Autonomicznego Regionu Xinjiang wprowadzając na te terytoria chińskich osiedleńców”¹⁷. Chiny podkreślały niejednokrotnie, że Xinjiang mierzy się obecnie z poważnym zagrożeniem terroryzmem ze strony islamskich separatystów i militarystów. Władze odrzucały przy tym wszelkie zarzuty dotyczące złego traktowania ludzi wyznających islam i zamieszkujących ten teren. Pekin zaprzeczał przez długi czas, że istnieją obozy reedukacyjne dla Ujgurów¹⁸. Pokojowe protesty lokalnych działaczy ujgurskich miały swój finał ze strony lokalnej policji w aktach przemocy¹⁹.

Komitet przeciwko Torturom przedstawił raporty, w których zwraca się uwagę na obawy dotyczące prawników, dysydentów politycznych, członków religijnych i etnicznych mniejszości oskarżanych o szeroko definiowany

¹⁴ China: Disclose Details of Terrorism Convictions Overboard Counterterrorism Legal Framework Opens Door to Abuses. Zob. <https://www.hrw.org/news/2017/03/16/china-disclose-details-terrorism-convictions> [12.12.2020].

¹⁵ China's laws on terrorism and extremism open the door to abusive treatment of suspects accused of such crimes. Zob. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf, [12.12.2020].

¹⁶ Por. Ibidem.

¹⁷ Ibidem, s. 77.

¹⁸ St. Nebahay, *China rejects allegations of detaining million Uighurs in camps in Xinjiang*, Reuters, Editing by Matthew Mpoke Bigg and Alison Williams The Thomas Reuters Trust Principles, <https://www.reuters.com/article/us-china-rights-un-ughurs/china-rejects-allegations-of-detaining-1-million-ughurs-in-camps-in-xinjiang-idUSKBN1KY0Z7>, [12.12.2020].

¹⁹ OL CHN 18/2019, op.cit.

terroryzm jako formy zastraszania²⁰. Prawo antyterrorystyczne w Chinach posiada bardzo szeroką definicję terroryzmu. Stoi to w sprzeczności z wytycznymi przygotowanymi przez *United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force*. Naruszane są przez Chiny międzynarodowe traktaty (ang.: *Article 1, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*; *Article 12, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*²¹).

W trakcie obrad Rady Praw Człowieka ONZ, która zbiera się co pięć lat, aby przedyskutować kwestię przestrzegania praw człowieka na świecie, Pekin deklarował dbanie o prawa oraz wolności wszystkich pięćdziesięciu pięciu oficjalnych mniejszości narodowych. Rada Praw Człowieka ONZ zaapelowała jednak do Chin o uwolnienie pozbawionych wolności Ujgurów mieszkających w prowincji Xinjiang. Zachód zarzuca chińskim władzom łamanie praw człowieka, zabieranie ludziom prawa do wolności i wyznania oraz bardzo złe traktowanie muzułmanów i przedstawicieli mniejszości etnicznych. Chiny zdecydowanie odrzucały płynące z Zachodu oskarżenia i konsekwentnie odpierały narastającą przeciwko nim krytykę²².

Chiny początkowo utrzymywały istnienie obozów w sekrecie, nie przyznawały się do nich, a wręcz otwarcie zaprzeczały, że one istnieją. Kraj ten nie przyznawał się początkowo Komisji ONZ do spraw Eliminacji Rasowej Dyskryminacji do reedukacji i przetrzymywania w obozach miliona Ujgurów²³. Niemniej jednak, w sierpniu 2018 r. eksperci Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej ONZ (CERD) wskazali na istnienie wielu wiarygodnych informacji i dowodów na to, że w Chinach około milion Ujgurów jest przetrzymywany w obozach reedukacyjnych. Władze Chin twierdziły z kolei, że na ich terytorium mieli przebywać islamscy milicjanci i separatyści²⁴, stąd uważały, że postępują zgodnie z prawem antyterrorystycznym;

²⁰ CAT/C/CHN/CO/5, para. 36. Pochodzi z: *The Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT)*. Zob. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/OL_CHN_18_2019.pdf, [12.12.2020].

²¹ Y. Bansal, *Counter terrorism Law & The Human Rights Violation of the Uighurs in China: An International Law Perspective* (2019), <http://ohrh.law.ox.ac.uk/counter-terrorism-law-&-the-human-rights-violation-of-the-uighurs-in-china:-an-international-law-perspective/>, [15.12.2020].

²² G. Wojciechowska, *Zachód wzywa Chiny do uwolnienia Ujgurów z obozów reedukacyjnych*, <http://pulsazji.pl/2018/11/09/zachod-wzywa-chiny-uwolnienia-ujgurow-obozow-reedukacyjnych/>, [12.12.2020].

²³ St. Nebehay, op. cit.

²⁴ Ibidem.

nie zwracali przy tym uwagi na naruszanie w tym samym czasie wspomnianych wyżej traktatów, których Chiny są stronami²⁵.

Rząd Autonomicznego Regionu Xinjiang zaczął wprowadzać przepisy dotyczące deekstremizmu (ang.: *De-Extremism Regulations*) w kwietniu 2017 r. Były to pierwsze kompleksowe regulacje na ten temat²⁶. Można omówić politykę rządu Chin w kontekście wpływu na społeczeństwo ujgurskie (jego intelektualistów, artystów, elity religijne i ekonomiczne) biorąc pod uwagę definicję R. Lemkina²⁷. Represje dotyczyły zwykłych ludzi niezwiązanych z obozem, a ich szykanowanie jest związane z przynależnością do grupy etnicznej, zgodnie z terminologią R. Lemkina (autor ten uważał, że ludobójstwo jest skierowane przeciwko grupom narodowym jako całości, a podejmowane działania są skierowane przeciwko indywidualnym osobom, branych pod uwagę nie jako ich indywidualne zdolności, ale jako członkowie tych grup)²⁸. 9 listopada 2018 r. ONZ (Rada Praw Człowieka ONZ) wezwała Republikę Chin do likwidacji obozów reedukacyjnych dla Ujgurów w prowincji Xinjiang.

Zwrócono uwagę²⁹, że na terenie Xinjangu Muzułmanom żyjącym poza obozami, odmawia się noszenia strojów religijnych, prowadzenia ceremonii religijnych, noszenia długich bród, udawania się na pielgrzymki do Mekki, nakazuje się jedzenia selerów, picia alkoholu, prowadzenia kampanii przeciwko jedzeniu halal, utrudnia się jego znalezienie w prowincji Xinjiang³⁰. Prawa do religijnego i kulturowego samostanowienia są przewidziane przez art. 1, 2, and 15 ICESCR, przez artykuły 2 and 5 ICERD oraz przez artykuły 18-20 UDHR, podpisane przez Chiny. Podobnie Konstytucja tego kraju w art. 36 stanowi, że żaden organ państwowy, publiczna organizacja lub osoba indywidualna nie może zmuszać obywateli do wierzenia lub braku wyznawania wiary w jakąkolwiek religię. W tym samym artykule stanowi się także, że państwo według władz chińskich, zajmuje się chronieniem normalnych jedynie aktywności religijnych, czyli takich, które nie stoją na prze-

²⁵ Y. Bansal, op. cit.

²⁶ OL CHN 18/2019, op.cit.

²⁷ D. Drózd, *Zbrodnia ludobójstwa w międzynarodowym prawie karnym*, Szczecin 2016, s. 26-42.

²⁸ O. Klimeš, J. Elagab, *China's Neo-Totalitarian Turn and Genocide in Xinjiang*, <https://www.societyandspace.org/articles/chinas-neo-totalitarian-turn-and-genocide-in-xinjiang>, [12.12.2020].

²⁹ G. O'Connel, *How China is Violating Human Rights Treaties and its own Constitution in Xinjiang*, 19.08.2020, <https://www.justsecurity.org/72074/how-china-is-violating-human-rights-treaties-and-its-own-constitution-in-xinjiang/>, [12.12.2020].

³⁰ G. O'Connel, op. cit.

szkodzie publicznemu porządkowi, nie osłabiają zdrowia obywateli i nie zakłócają, nie naruszają systemu edukacji państwa. Zagadnienie godne zainteresowania odnosi się do pytania o edukację mniejszości etnicznych³¹.

Zdaniem władz chińskich, niektórzy Ujgurowie mieli przechodzić reedukację po spotkaniu się z oszustwem u ekstremistów, polegającym na edukacji właśnie u nich. Chińskie władze w październiku 2018 r. nieoczekiwanie wydały decyzję dotyczącą obozów, przyznając się, że wiązały się one z koniecznością walki z terroryzmem i muzułmańskimi separatystami na terenie Xinjangu³². Chiny twierdziły, że walczą z terroryzmem przyznając się do istnienia obozów na ich terytorium. W ramach tej walki naruszano elementy fizyczne, psychiczne, mentalne przestępstw ludobójstwa popełnianych przeciwko mniejszości ujgurskiej, która była postrzegana jako terroryści³³. Nie jest to jednak zgodne ze wskazówkami proponowanymi przez *United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force*³⁴.

Społeczność międzynarodowa skrytykowała prowadzoną politykę chińskiego rządu, która dotyczyła sprawy mniejszości narodowych. Zachód (w tym zwłaszcza Francja Niemcy i Stany Zjednoczone), wezwał Chiny do zlikwidowania obozów reedukacyjnych, w których, jak wynika zgodnie z przedstawionymi przez aktywistów działających na rzecz przestrzegania praw człowieka, przetrzymywanych jest około miliona ujgurskich muzułmanów, tureckich muzułmanów, muzułmanów kazachskich oraz innych muzułmanów etnicznych³⁵.

Uwzględniono także, że sytuacja przedstawicieli mniejszości etnicznych, w tym mniejszości etnicznych ujgurskich, kazachskich, a także muzułmanów mieszkujących terytorium Xinjangu, uległa znacznemu pogorszeniu, biorąc pod uwagę czas ostatniego zebrania się Rady Praw Człowieka ONZ w 2013 roku (Rada ta spotyka się co 5 lat)³⁶. Można wziąć pod uwagę zbrodnie ludobójstwa i zbrodnie przeciwko ludzkości³⁷.

Ondřej Klimeš, Jehean Elagab odwołują się do twórczości R. Lemkina, dla potwierdzenia, że działania niektórych obywateli Chin są niezgod-

³¹ Ibidem.

³² G. Wojciechowska, op. cit.

³³ Por. G. O'Connel, op. cit.

³⁴ Y. Bansal, op. cit.

³⁵ G. Wojciechowska, op. cit.

³⁶ Ibidem.

³⁷ G. O'Connel, op. cit.

ne z prawem³⁸. Rodziny powinny być traktowane zgodnie z prawami człowieka i być chronione, jak stanowią o tym konwencje międzynarodowe UDHR, ICESCR i artykuł 2 Konwencji w sprawie zapobiegania i karania za ludobójstwo. Tymczasem polityka “klas Xinjiangu” dotyczy tysięcy dzieci ujgurskich funkcjonujących poza ich rodzinami, które posługują się właściwym dla nich językiem i właściwej im kulturze³⁹.

Wskazuje się zatem, że akty popełniane w Chinach mogą wypełniać elementy zbrodni ludobójstwa. Obecne działania chińskich władz (zwłaszcza sekretarza generalnego Chin – Xi Jinpinga) wydają się potwierdzać koncepcję ludobójstwa zaproponowaną przez Rafała Lemkina (1900-1959)⁴⁰. W swojej pracy zatytułowanej *Axis Rule in Occupied Europe* zaproponował on następującą definicję zbrodni ludobójstwa. Miał to być skoordynowany plan różnych akcji wycelowanych w zniszczenie koniecznych podstaw życia narodowych grup, w celu zniszczenia grup jako takich. Przedmiotami takiego planu byłoby zniszczenie politycznych, społecznych instytucji kultury, języka, narodowych odczuć, religii, ekonomicznej egzystencji narodowych grup i zniszczenia bezpieczeństwa ludzi, wolności, zdrowia, godności, i nawet życia osób należących do takiej grupy⁴¹. Ondřej Klimeš i Jehean Elagab dostrzegli, że mogła zostać popełniona zbrodnia ludobójstwa zgodnie z Konwencją w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa. Przykładami takich aktów karnych mogą być masowe zabójstwa osób cywilnych w czasie protestów z 1997 r. w północnej części Ghuli i podczas protestów z 2009 r. w Ürümqi, kiedy zginęły tysiące osób oraz nieznaną liczbą osób, w tym młodych mężczyzn została ranna. Można także wymienić przykład Masakry Yarkland z 2014 r., podczas której miało zostać zabitych od 1,000 do 3,000 Ujgurów przez siły bezpieczeństwa⁴². Wspomniane wyżej okoliczności mogą stanowić stronę przedmiotową zbrodni ludobójstwa.

³⁸ O. Klimeš, J. Elagab, op. cit.; A. Rizvi, *Uigur Crisis Highlights Flawed Structure of UN Security Council*, <https://www.jurist.org/commentary/2020/alina-rizvi-unsc-reform-uighurs/>, [10.07.2020].

³⁹ Por. G. O'Connel, op. cit.

⁴⁰ O. Klimeš, J. Elagab, op. cit.

⁴¹ ([A] coordinated plan of different actions aiming at the destruction of essential foundations of the life of national groups, with the aim of annihilating the groups themselves. The objectives of such a plan would be disintegration of the political and social institutions, of culture, language, national feelings, religion, and the economic existence of national groups, and the destruction of the personal security, liberty, health, dignity, and even the lives of the individuals belonging to such groups). Zob. R. Lemkin, *Axis Rules in Occupied Europe, Laws and Occupation Analysis of Government, Proposals for Redress*, Washington 1944, s. 80.

⁴² O. Klimeš, J. Elagab, op. cit.

Jak twierdzi Joseph E. Fallon – autor publikacji *China's Crime Against Uyghurs is a Form of Genocide*, w Chinach miała miejsce psychiczna i fizyczna destrukcja grup, które można przypisać art. II Konwencji w zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa⁴³. Zwróciła na to uwagę także Alina Rizvi, która wskazuje na naruszenie elementów zbrodni ludobójstwa⁴⁴.

Nowy Raport Polityki Zagranicznej podaje natomiast, że chińską likwidację mniejszości Ujgurów, Kazachów i innych etnicznych mniejszości w północnozachodnich Chinach można przypisać definicji ludobójstwa, a w jej ramach masowej sterylizacji, przymusowych aborcji, kontrolowanych obowiązkowych urodzin dzieci, stanowiących część kampanii obejmującej ponad 1,5 miliona ludzi⁴⁵. Odkryto dowody na przeprowadzanie regulacji urodzin i masową sterylizację kobiet będących ujgurskimi muzułmankami w Chinach. Adrian Zenz uznał, że mogłyby to być największe zbrodnie etniczno religijnych mniejszości od czasów Holocaustu⁴⁶.

Zakończenie

Chiny ratyfikowały szereg konwencji międzynarodowych, niemniej jednak brakuje ratyfikacji komplementarnej konwencji dotyczącej międzynarodowego aktu terroryzmu. Zabrakło także uczestnictwa tego państwa w *United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force*. Pomimo członkostwa Chin w Radzie Bezpieczeństwa, twierdzi się, że brakuje temu państwu prawidłowego stosowania konwencji i protokołów ONZ. Wątpliwości co do krajowych ustaw i orzecznictwa chińskich sądów przedstawiają m.in. niektórzy członkowie ONZ. Nie oznacza to także, że tzw. potencjalnych terrorystów można usuwać ze społeczeństwa (np. zabijając Ujgurów, bądź nie dopuszczając do ich urodzin).

Niektóre osoby podejmują starania zajmując się kwestiami popełnionych w Chinach czynów zabronionych, by mógł zwrócić na nie uwagę świat, a niektórzy autorzy chcieliby dostrzec popełnioną w tym państwie zbrodnię ludobójstwa i zbrodnię przeciwko ludzkości, by mógł skazać za nie Międzynarodowy Trybunał Karny (MTK). Trybunał ten może osądzić sprawcę, jeżeli państwo, którego obywatelem jest sprawca, wyrazi na to zgodę; Rada

⁴³ J.E. Fallon, op. cit., s. 78.

⁴⁴ A. Rizvi, op. cit.

⁴⁵ *China Suppression Of Uighur Minorities Meets U.N. Definition Of Genocide*, Report Says, July 4, 2020, 7:58 AM ET, <https://www.npr.org/2020/07/04/887239225/china-suppression-of-uighur-minorities-meets-u-n-definition-of-genocide-report-s?t=1607425158352>, [12.12.2020].

⁴⁶ Ibidem.

Bezpieczeństwa także może chcieć, czy też dostrzec potrzebę zajęcia się sprawą w danym państwie, a MTK może zająć się sprawą tego państwa dzięki wskazaniu państwa przez RB, przy czym zachodzi możliwość osądzenia przestępstwa popełnionego w tym kraju przez MTK. Kolejną możliwością zajęcia się wspomnianą wyżej sprawą może być wzięcie ją pod uwagę przez Prokuratora MTK, a później uwzględnienie jej przez MTK. Pomimo wzięcia pod uwagę przez Giovannę O'Connel i Alinę Rouzgwi Międzynarodowego Trybunału Karnego jako sądu osadzającego za zbrodnie z art. 6 lub 7 Statutu MTK, Chiny jako stały członek Rady Bezpieczeństwa nie ułatwią zapewne możliwości osądzenia obywateli tego państwa przez MTK. Pytanie, jakie można zadać brzmi, jak zareagują pozostali członkowie będący stałymi i niestałymi członkami Rady Bezpieczeństwa, gdyby RB miała podjąć decyzję w tej sprawie, a jej członkowie dostrzegli taką potrzebę.

Bibliografia

- China Suppression Of Uighur Minorities Meets U.N. Definition Of Genocide*, Report Says. July 4, 2020, 7:58 AM ET, <https://www.npr.org/2020/07/04/>.
- Disclose Details of Terrorism Convictions Overbroad Counterterrorism Legal Framework Opens Door to Abuses*, <https://www.hrw.org/news/2017/03/16/>.
- Dróżdż D., *Terror i terroryzm międzynarodowy i globalny z prawnego punktu widzenia*, Szczecin 2019.
- Dróżdż D., *Zbrodnie ludobójstwa w międzynarodowym prawie karnym*, Szczecin 2016.
- Fallon J.E., *China's Crime Against Uyghurs is a Form of Genocide*, "Fourth World Journal" 2019, vol. 18(1).
- Holmes L., *Countering Terrorism and Organised Crime: Chinese Perspectives*, University of Melbourne, EUSC policy paper, Policy paper, 2014.
- Klimeš J.O., Elagab J., *China's Neo-Totalitarian Turn and Genocide in Xinjiang*, <https://www.societyandspace.org/articles/>.
- Lemkin R., *Axis Rules in Occupied Europe, Laws and Occupation Analysis of Government. Proposals for Redress*, Washington 1944.
- Nebhay St., *China rejects allegations of detaining million Uighurs in camps in Xinjiang*, Reuters, Editing by Matthew Mpoke Bigg.
- O'Connel G., *How China is Violating Human Rights Treaties and its own Constitution in Xinjiang*, 19.08.2020, <https://www.justsecurity.org/72074/>.
- Rizvi A., *Uighur Crisis Highlights Flawed Structure of UN Security Council*, JURIST, 10.07. 2020, <https://www.jurist.org/commentary/2020/07/>.
- Wojciechowska G., *Zachód wzywa Chiny do uwolnienia Ujgurów z obozów reedukacyjnych*, 09.11.2020, <http://pulsazji.pl/2018/11/09/>.

МІЖНАРОДНА СПІЛЬНОТА В УМОВАХ ЗМІН:
БАГАТОВИМІРНИЙ ПІДХІД

ТОМ 6

За редакцією: О. Кордонської, Р. Кордонського

Рецензенти:

Наталія Хома – доктор політичних наук, професор, Львівський національний університет ім. І. Франка, Україна.

Сергій Леончик – д-р істор. наук, Природничо-гуманітарний університет у м. Седльце, Польща

Проект обкладинки: доц. Ростислав Романюк

Міжнародна колективна монографія видана у співпраці Інституту політичних наук Вармінсько-Мазурського університету в місті Ольштин та Факультету міжнародних відносин Львівського національного університету імені Івана Франка.

Міжнародна спільнота в умовах змін: багатовимірний підхід: колективна монографія: том 6 / за ред. О. Кордонської, Р. Кордонського. – Ольштин, Львів: Інститут політичних наук Вармінсько-Мазурського університету в м. Ольштин (Польща), 2020. – 332 с.

ISBN 978-83-66259-23-2

e-mail: monografia.interdyscyplinarna@gmail.com

Формат 60X84/16. Папір офс.
Гарнітура Georgia
Ум. др. арк. 18,51
Тираж 80 прим.