

**Studia  
Politicae  
Universitatis  
Silesiensis**

**Tom 16**

PRACE  
NAUKOWE



UNIWERSYTETU  
ŚLĄSKIEGO  
W KATOWICACH

NR 3540

# Studia Politicae Universitatis Silesiensis

## Tom 16

pod redakcją  
Jana Iwanka i Rafała Glajcara

Redaktor serii: Nauki Polityczne

Mariusz Kolczyński

Recenzenci

Radosław Zenderowski, Marek Jeziński, Tomasz Słomka

#### **Rada Programowa „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”**

Luis Aguiar de Luque (University Carlos III, Madrid)

Andrzej Antoszewski (Uniwersytet Wrocławski)

Roman Bäcker (Uniwersytet im. M. Kopernika w Toruniu)

Ladislav Cabada (Metropolitan University Prague, Czech Republic)

Roman Chytilék (Masaryk University in Brno, Czech Republic)

Bogusława Dobek-Ostrowska (Uniwersytet Wrocławski)

Guillermo Escobar Roca (University Alcalá, Spain)

Ján Koper (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia)

Aleksandr Koroczenskij (Belgorod State University, Russia)

Branislav Kováčik (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia)

Barbara Krauz-Mozer (Uniwersytet Jagielloński)

Fulco Lanchester (University La Sapienza, Rome)

Maria Marczevska-Rytko (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

Tomasz Mielczarek (Uniwersytet w Kielcach)

Andrzej Podraza (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

Viktor Sidorov (Saint Petersburg State University, School of Journalism and Mass Communication, Russia)

Ildefonso Soriano López (University Complutense de Madrid)

Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)

Alicja Stępień-Kuczyńska (Uniwersytet Łódzki)

Jaroslav Ušiak (Matej Bel University in Banská Bystrica, Slovakia)

Milan Vošta (University of Economics Prague, Czech Republic)

Tadeusz Wallas (Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu)

Klaus Ziemer (Fachbereich III, Politikwissenschaft, Universität Trier, Niemcy)

Ryszard Zięba (Uniwersytet Warszawski)

#### **Kolegium Redakcyjne**

Jan Iwanek (przewodniczący)

Marian Gierula, Mariusz Kolczyński, Mieczysław Stolarczyk, Sylwester Wróbel,

Rafał Głajcar (sekretarz), Robert Radek (sekretarz)

Publikacja jest dostępna także w wersji internetowej:

Central and Eastern European Online Library

**[www.cceol.com](http://www.cceol.com)**

# Spis treści

Od Redakcji . . . . .	9
-----------------------	---

## Systemy polityczne i gospodarcze

Sławomir Czech: O źródłach dobrych instytucji i makroekonomicznej stabilności: ekonomia polityczna szwedzkiego kryzysu 2008—2009 . . . . .	15
Katarzyna Todos: Środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności . . . . .	40

## Stosunki międzynarodowe

Kazimierz Jóskowiak: Instytucjonalizacja współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej na przykładzie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej . . . . .	69
Łukasz Wojcieszak: Ewolucja Szanghajskiej Organizacji Współpracy — od militarnego do gospodarczego wymiaru kooperacji? . . . . .	95
Justyna Łapaj: Sytuacja Polaków osadzonych w ekwadorskich więzieniach za przemyt narkotyków w kontekście kryzysu wymiaru sprawiedliwości w Ekwadorze . . . . .	118

## Komunikowanie społeczne

Stanisław Michalczyk: Polityka medialna jako teoria i praktyka regulacyjna . . . . .	147
Katarzyna Brzoza: „Kobieca twarz” wyborów parlamentarnych w Polsce w 2015 roku. Perspektywa politologiczno-medioznawcza . . . . .	167
Dariusz Krawczyk: Prasa samorządowa w cyberprzestrzeni. Nowy wymiar polityki informacyjnej gmin i powiatów? . . . . .	193

## Myśl polityczna

Małgorzata Zarębska: Encyklika <i>Laudato si'</i> papieża Franciszka. Kontynuacja tradycji Kościoła czy próba nowego spojrzenia? . . . . .	211
Noty o Autorach . . . . .	225

# Table of Contents

From Editorial . . . . .	9
--------------------------	---

## Political and Economic Systems

Sławomir Czech: Sound institutions and macroeconomic stability: the political economy of the Swedish 2008—2009 recession . . . . .	15
Katarzyna Todos: Remedies for the protection of constitutional rights and freedoms . . . . .	40

## International Relations

Kazimierz Jóskowiak: The institutionalization of territorial cooperation within the European Union on the example of the European grouping of territorial cooperation . . . . .	69
Łukasz Wojcieszak: Evolution of the Shanghai Cooperation Organisation — from the military to the economic cooperation? . . . . .	95
Justyna Łapaj: The situation of Poles inmates in the Ecuadorian prisons, in the context of the crisis of justice in Ecuador . . . . .	118

## Social Communication

Stanisław Michalczyk: Media Policy as a theory and practice of regulation . . . . .	147
Katarzyna Brzoza: „Female face” of parliamentary election in Poland in 2015. The perspective of media and politics . . . . .	167
Dariusz Krawczyk: Self-government press in cyberspace. New dimension of information policy of communes and poviats? . . . . .	193

## Political Thought

Małgorzata Zarębska: The Pope Francis's encyclical <i>Laudato si'</i> . Continuation of the Church's teaching or an attempt at a new perspective . . . . .	211
Notes about the Authors . . . . .	225



## Od Redakcji

Do rąk Czytelników oddajemy kolejny, szesnasty już tom wydawnictwa ciągłego Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego — „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”. Znalazło się w nim dziewięć artykułów będących efektem prac badawczych prowadzonych przez politologów z katowickiego ośrodka naukowego, jak również przedstawicieli innych krajowych jednostek naukowo-badawczych. W celu ułatwienia Czytelnikom lektury niniejszego tomu teksty te pomieszczono w czterech działach tematycznych: „Systemy polityczne i gospodarcze”, „Stosunki międzynarodowe”, „Komunikowanie społeczne” oraz „Myśl polityczna”.

W pierwszym z wymienionych działów znalazły się dwa teksty. Otwiera go artykuł zatytułowany *O źródłach dobrych instytucji i makroekonomicznej stabilności: ekonomia polityczna szwedzkiego kryzysu 2008—2009*. Jego autor, Sławomir Czech, odwołuje się do ogromnego potencjału analitycznego ekonomii politycznej w wyjaśnianiu natury i dynamiki rzeczywistości gospodarczej. Główny problem artykułu został zaś zbudowany wokół pytania o przyczyny wyjątkowo dobrej kondycji szwedzkiej gospodarki oraz finansów publicznych po recesji 2008—2009. Postawiono przy tej okazji tezę, że sytuacja taka nie była dziełem przypadku, ale efektem doświadczenia nabytego w czasie wcześniejszego kryzysu oraz następującej po nim determinacji władz w budowaniu nowego ładu gospodarczego.

Drugi artykuł w tym dziale, autorstwa Katarzyny Todos, nosi tytuł *Środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności*. Autorka wykazuje w nim, że właściwe funkcjonowanie systemu praw i wolności człowieka i obywatela jest możliwe tylko wówczas, gdy istnieją odpowiednie środki umożliwiające ich egzekwowanie. Ważną częścią jej badań jest analiza danych statystycznych dotyczących zakresu wykorzystania środków ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Okazuje się, że w Polsce ludzie stosunkowo często sięgają

po nie, co może dowodzić ich skuteczności. Może to jednak świadczyć także o znacznej skali pojawiających się nieprawidłowości.

W dziale „Stosunki międzynarodowe” znalazły się trzy teksty poświęcone różnym zagadnieniom relacji sytuujących się zarówno w bliższym, jak i dalszym środowisku zagranicznym Polski. W artykule zatytułowanym *Instytucjonalizacja współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej na przykładzie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej* Kazimierz Jóskowiak analizuje tytułowy problem w trzech aspektach. Po pierwsze, zwraca uwagę na proces kształtowania instrumentów prawnych współpracy terytorialnej we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej. Po drugie, podkreśla istotność funkcjonalności prawnej, przedmiotowej i integracyjnej europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Po trzecie w końcu, wskazuje na mechanizmy współpracy, będące przejawem instytucjonalizacji współpracy terytorialnej.

Kolejny artykuł, autorstwa Łukasza Wojcieszaka, zatytułowany został *Ewolucja Szanghajskiej Organizacji Współpracy – od militarnego do gospodarczego wymiaru kooperacji?* Tytułowy podmiot powstał jako forum wielopoziomowej i zinstytucjonalizowanej kooperacji Rosji, Chin oraz kilku państw środkowoazjatyckich. Charakteryzuje go różnorodność obszarów współpracy, ale jednocześnie – na co autor artykułu zwraca szczególną uwagę – wykazuje ona tendencje w zakresie ewoluowania od organizacji skoncentrowanej na zapewnianiu bezpieczeństwa, zwłaszcza militarnego, w kierunku stowarzyszenia skupionego na współpracy i integracji gospodarczej.

Ostatni artykuł w dziale „Stosunki międzynarodowe” jest zatytułowany *Sytuacja Polaków osadzonych w ekwadorskich więzieniach za przemyt narkotyków w kontekście kryzysu wymiaru sprawiedliwości w Ekwadorze*. Tytułowe zagadnienie nie zostało dotychczas poddane głębszej analizie w literaturze politologicznej. Tym bardziej zwrócenie przez autorkę artykułu, Justynę Łapaj, uwagi na tę kwestię warte jest podkreślenia. Analizuje ona problem, uwzględniając specyfikę latynoamerykańskiego systemu penitencjarnego. Pozwala jej to ukazać nie tylko jego relewantność, ale również spojrzeć nań przez pryzmat czynników społeczno-kulturowych, prawnych, politycznych i ekonomicznych.

Dział „Komunikowanie społeczne” otwiera artykuł Stanisława Michalczyka, zatytułowany *Polityka medialna jako teoria i praktyka regulacyjna*. Podjęta w nim została interesująca próba analizy polityki medialnej, od strony zarówno teoretycznej, jak i praktycznej. Autor odwołuje się przy tym do dwóch płaszczyzn regulacji: *government* i *governance*.

Z kolei Katarzyna Brzoza w artykule zatytułowanym *„Kobięca twarz” wyborów parlamentarnych w Polsce w 2015 roku. Perspektywa politologiczno-medioznawcza* skoncentrowała uwagę na kwestii udziału kobiet w wyborach parlamentarnych. Zasadniczy wątek artykułu wiąże się

z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie o rolę, miejsce i wykreowany wizerunek medialny liderów PO, PiS oraz Zjednoczonej Lewicy podczas kampanii wyborczej w 2015 roku.

Zamykający dział „Komunikowanie społeczne” artykuł Dariusza Krawczyka pt. *Prasa samorządowa w cyberprzestrzeni. Nowy wymiar polityki informacyjnej gmin i powiatów?* wpisuje się w nurt badań nad komunikowaniem społecznym koncentrujący się na wykorzystaniu nowoczesnych rozwiązań technologicznych. Cyberprzestrzeń, zgodnie z naturą zjawisk konwergencji, wchłania media tradycyjne, udostępniając ich zawartość w nowej formule. Dzięki temu poszerza się społeczny zasięg mediów konwencjonalnych. Mając to na uwadze, Dariusz Krawczyk analizuje zidentyfikowane zmiany w kontekście prasy samorządowej.

Ostatni artykuł w niniejszym tomie został włączony do działu „Myśl polityczna”. Jest on zatytułowany *Encyklika „Laudato si” papieża Franciszka. Kontynuacja tradycji Kościoła czy próba nowego spojrzenia?* Jego autorka, Małgorzata Zarębska, analizuje treść ogłoszonej w maju 2015 roku encykliki papieskiej. Zagadnienie to jest szczególnie istotne w kontekście ogólnościwotowych debat nad sposobami rozwiązywania konkretnych problemów społecznych.

Zachęcając do lektury tekstów zamieszczonych w niniejszym tomie „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”, wyrażamy nadzieję, że zaspokoją one oczekiwania Czytelników.

*Redaktorzy tomu*



# Systemy polityczne i gospodarcze



Sławomir Czech

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

# O źródłach dobrych instytucji i makroekonomicznej stabilności: ekonomia polityczna szwedzkiego kryzysu 2008—2009\*

**Abstract:** Sound institutions and macroeconomic stability: the political economy of the Swedish 2008—2009 recession

Global recession that started in 2007 brought economic downturn experienced by almost all highly developed countries. Its consequences consisted not only of the slump in terms of national income and further GDP stagnation, but also of instability of public finance in many countries. This paper analyses the case of Sweden, which performed relatively well through the crisis and managed to keep public finances stable. As it seems, it was not a coincidence, but a lesson learned from the previous crisis which closely resembles the recession of 2008. By showing this relation we wish to demonstrate how strong the ties between the sphere of economy and politics are, which is unfortunately often disregarded by mainstream economics. In fact, political economy copes with this task much better.

**Key words:** political economy, institutions, economic crises, political and economic order, macroeconomic stability.

## Wprowadzenie

Polityka wydaje się nieco zapomnianym przez ekonomistów elementem polityki gospodarczej. Choć mają oni świadomość jej istotności, to z reguły

---

\* Opracowanie powstało w ramach projektu badawczego nr 2014/13/D/HS4/01815 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

nie zajmują się jej analizą czy to ze względu na fakt, że wedle ich uznania leży ona zupełnie poza obszarem badawczym tej dyscypliny, czy też dlatego, że czynniki polityczne trudno jest ująć w sformalizowane metody badawcze lub skwantyfikować tak, by możliwe było ich uwzględnienie w formułach matematycznych. Tym samym ekonomia — a dokładniej jej główny nurt — wykazuje tendencje do zamykania się w eleganckiej wieży z kości słoniowej, która pozwala na wygodne abstrahowanie od problemów realnej polityki gospodarczej, jej niezbędnych kompromisów oraz znaczenia formalnych i nieformalnych instytucji. I choć od kilku lat można obserwować stopniowe zmiany w tej dziedzinie, to niestety podejście technokratyczne wciąż dominuje. Jest to też jedna z najważniejszych przesłanek do twierdzenia, że współczesna ekonomia znajduje się w głębokim kryzysie i wymaga poważnych reform zarówno w zakresie swojej metody, jak i przedmiotu badań<sup>1</sup>. To może być szansa dla nurtów heterodoksyjnych, pozostających dotychczas w cieniu ekonomii głównego nurtu, by zaoferować realne alternatywne rozwiązanie dla dominującego sposobu uprawiania tej dyscypliny. Niniejsze opracowanie poświęcone jest dokonaniu takiej próby poprzez wskazanie na potencjał analityczny ekonomii politycznej w wyjaśnianiu natury i dynamiki rzeczywistości gospodarczej.

Podstawowym zagadnieniem analizowanym w opracowaniu jest pytanie o przyczyny wyjątkowo dobrej kondycji szwedzkiej gospodarki oraz finansów publicznych po recesji 2008—2009, a więc w czasie, gdy zdecydowana większość krajów wysoko rozwiniętych zmagала się z rachitycznym wzrostem gospodarczym oraz nadmiernym zadłużeniem. W prezentowanych rozważaniach przyjmuje się tezę, że nakreślona sytuacja nie była dziełem przypadku, lecz efektem nauki odebranej w wyniku wcześniejszego kryzysu oraz następującej po nim determinacji władz w budowaniu nowego ładu gospodarczego. Co istotne, proces ten nie jest jednak możliwy do zrozumienia na gruncie standardowej ekonomii głównego nurtu, w którym pomija się czynniki polityczne lub traktuje je wyłącznie jako ograniczenia, ignorując ich siłę sprawczą. Na tej podstawie argumentuje się, że mamy obecnie do czynienia z potrzebą rehabilitacji ekonomii politycznej, która w Polsce została niestety zepchnięta do podręczników historii myśli ekonomicznej wraz z wdrożeniem nowego, potransformacyjnego porządku gospodarczego oraz przyjęciem prawie niekwestionowanej dominacji ortodoksyjnego podejścia do uprawiania ekonomii.

W artykule przyjęto następującą strukturę. Po części pierwszej, wprowadzającej, część druga poświęcona jest opisowi szwedzkiej recesji z lat 2008—2009, w tym przede wszystkim reakcji władz i podjętych działań

---

<sup>1</sup> Por. B. FIEDOR: *Kryzys gospodarczy a kryzys ekonomii jako nauki*. „*Ekonomista*” 2010, nr 4, s. 453—466.



antycyklicznych. Część trzecia przedstawia naturę szwedzkiego kryzysu z lat 1991—1993, który okazał się przełomowy dla budowania nowego ładu gospodarczego w kraju oraz który wykazuje duże podobieństwa do globalnego kryzysu finansowego rozpoczętego w 2007 roku. Część czwarta poświęcona jest analizie procesu wypracowywania nowego ładu makroekonomicznego w Szwecji po 1993 roku, który okazał się zbawienny dla dobrej kondycji szwedzkiej gospodarki podczas ostatniego załamania. I wreszcie część piąta, ostatnia, przyjmuje formę podsumowującej dyskusji, która podkreśla znaczenie polityki w kształtowaniu instytucji i działań sanacyjnych w szwedzkiej gospodarce, a ponadto wskazuje na słabości współczesnej ekonomii głównego nurtu. W części tej zaakcentowano znaczenie ekonomii politycznej dla właściwego rozumienia budowania zdrowych instytucji gospodarczych oraz stabilności makroekonomicznej.

## Kryzys importowany: lata 2008—2009

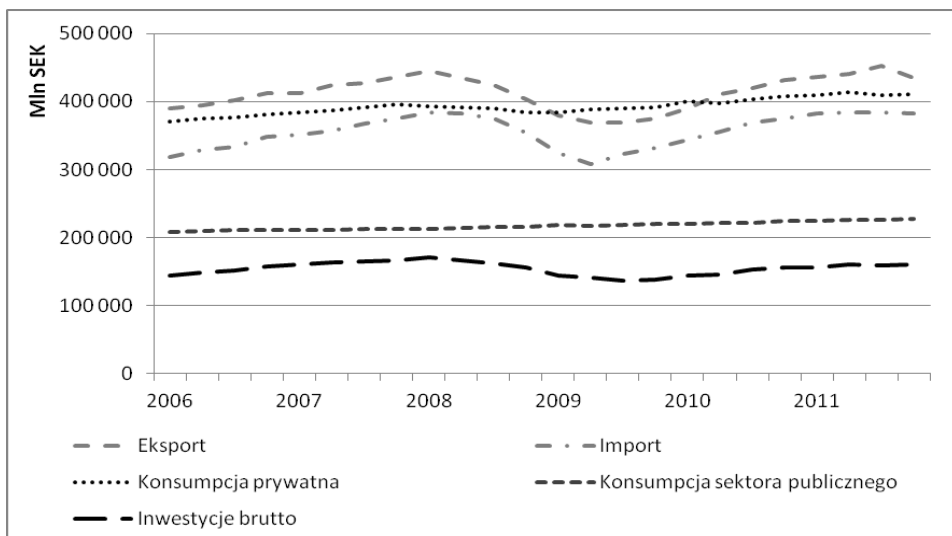
Globalny kryzys finansowy i gospodarczy rozpoczęty w 2008 roku nie ominął Szwecji, podobnie zresztą jak żadnego innego wysoko rozwiniętego kraju. Tym jednak, co wyróżnia Szwecję na tle innych gospodarek, jest fakt, że tamtejsza recesja była nadzwyczaj krótkotrwała i nie przełożyła się na długofalową niestabilność finansów publicznych. Pierwsze oznaki słabszej koniunktury były już widoczne w połowie 2007 roku, gdy giełda sztokholmska weszła w fazę spadków. Pół roku później sektor bankowy zaczął odnotowywać problemy związane z obsługą kredytów. Gdy pierwszy kwartał 2008 roku przyniósł spadek PKB liczony w ujęciu kwartalnym, było już oczywiste, że kraj czeka recesja. W sumie trwała ona pięć kwartałów — od pierwszego kwartału 2008 roku do pierwszego kwartału roku 2009. Gdyby przyjąć jednak ujęcie roczne, to recesja trwała dwa lata: w 2008 roku odnotowano spadek PKB w wysokości 0,6%, a w 2009 roku o 5,2%<sup>2</sup>. Rok 2010 przyniósł jednak silne odbicie w wysokości 6,0%, kończąc okres złej koniunktury. Przyrost ten pozwolił w zasadzie na odrobienie straty PKB poniesionej przez minione dwa lata.

Kluczowym zagadnieniem w przypadku analizowania kryzysów pozostaje jednak pytanie o źródła recesji. Otóż w tym przypadku leżały one w otoczeniu zewnętrznym szwedzkiej gospodarki, a więc nie wynikały z wewnętrznych nierównowag czy niedopasowania strukturalnego. Szwecja

---

<sup>2</sup> Jeśli nie wskazano innego źródła, to wszystkie dane w tekście pochodzą ze szwedzkiego urzędu statystycznego Statistiska Centralbyrån, [www.scb.se](http://www.scb.se).

należy do grona najbardziej otwartych gospodarek globu (wartość eksportu w 2008 r. wynosiła 53% PKB), z czego wynika jej zależność od koniunktury na światowych rynkach. Jak można wyczytać z rys. 1, impulsy pochodzące z zewnątrz gospodarki uległy silnym wahaniom w trakcie recesji, podczas gdy elementy gospodarki krajowej utrzymały stabilność. Między drugim kwartałem 2008 roku a trzecim kwartałem roku 2009 wartość eksportu zmniejszyła się o 16,8% (importu o 16,2%). Jednocześnie między pierwszym kwartałem 2008 roku a trzecim kwartałem roku następnego wartość inwestycji uległa ograniczeniu o 20,1%. Była to konsekwencja spadku inwestycji zagranicznych, które uległy redukcji z 250 mld SEK w 2008 roku niemalże do zera w roku następnym. W 2008 roku konsumpcja krajowa spadła natomiast tylko o 3,2% (co było przede wszystkim efektem gwałtownego wzrostu oszczędności z 0,2% PKB w 2007 r. do 4,7% w roku 2009), a wydatki sektora publicznego nie uległy znaczącym wahaniom przez cały okres recesji. Widać zatem, że recesja miała swoje źródło w czynnikach egzogenicznych wobec gospodarki krajowej, a procesy wewnętrzne wywierały niewielki wpływ na stan koniunktury. Kryzys miał zatem charakter „importowany”, a nie systemowy.



Rys. 1. Składowe PKB Szwecji w latach 2006—2011 (kwartalnie)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Statistiska Centralbyrån (dostęp: 14.01.2016 r.).

Nie oznacza to jednak, że krajowy sektor finansowo-bankowy (od którego wyszedł przecież kryzysowy impuls w Stanach Zjednoczonych) był całkowicie wolny od zagrożeń związanych z krachem finansowym na całym świecie. Charakter tego zagrożenia miał natomiast również naturę egzogeniczną.

Sektor ten uniknął bowiem przewartościowania na rynku nieruchomości, jak miało to miejsce w wielu innych krajach<sup>3</sup>. Indeks cen nieruchomości rzeczywiście notował duże wzrosty przed kryzysem, ale samo załamanie koniunktury nie przyniosło odwrócenia trendu i gwałtownego spadku cen. Banki prowadziły ponadto dość rozważną politykę kredytową, nie angażując się nadmiernie w niepewne pożyczki i inwestycje. Nie posiadały w swoich aktywach dużej liczby toksycznych aktywów będących jedną z przyczyn kryzysu, ponieważ powiązania między nimi a amerykańskim sektorem finansowym były ograniczone. I wreszcie unikały akumulowania nadmiernych zobowiązań zagranicznych, które uzależniałyby je od wahań kursu waluty. Główny kanał zagrożenia płynął z zaangażowania się kilku szwedzkich banków (głównie SEB i Swedbank) w krajach bałtyckich, które zostały silnie dotknięte przez globalną dekoniunkturę. Szacuje się, że wartość zaangażowanych tam kapitałów wynosiła pod koniec 2008 roku około 8% PKB kraju<sup>4</sup>. Szwecja wraz z pozostałymi krajami nordyckimi zdecydowała więc o wsparciu krajów regionu notujących problemy finansowe i gospodarcze. Między innymi pod koniec 2008 roku pożyczono Łotwie 1,8 mld EUR, by ta mogła ustabilizować swój sektor finansowy. Ostatecznie szwedzkie banki przetrwały kryzys w dość dobrej kondycji.

Na pogorszenie koniunktury szwedzki bank centralny (Riksbank) zareagował szybko<sup>5</sup>. Tuż przed kryzysem wzrost inflacji do 4,4% (wrzesień 2008) spowodował podwyższenie stopy repo<sup>6</sup> z 3,75% do 4,75%. Recesja przyniosła jednak gwałtowny spadek inflacji do 0,9% w grudniu 2008 roku, a we wrześniu 2009 roku, nawet do deflacji na poziomie 1,8%. Tym samym Riksbank szybko obniżał stopy procentowe do 2% pod koniec 2008 roku, by osiągnąć 0,25% w lipcu roku 2009, przechodząc z prowadzenia polityki restrykcyjnej na ekspansywną. Jednocześnie bank ten rozpoczął akcję stabilizacyjną dla szwedzkich banków, obawiając się problemów na rynku nieruchomości. Na jesieni 2008 roku ogłoszono gwarancję hipotecznych listów zastawnych (*covered bonds*), udostępniono bankom pożyczki (3-, 6- i 12-miesięczne) zwiększające ich płynność oraz otworzono platformę kredytową dla instytucji niefinansowych, które mogły mieć problemy z dostępem do kapitału. Skarb Państwa zebrał też fundusze na możliwe wykupienie listów zastawnych w celu

---

<sup>3</sup> L. FRISELL, M. YAZDI: *The Price Development in the Swedish Housing Market — A Fundamental Analysis*. "Economic Review" 2010, No 3, s. 41—47.

<sup>4</sup> S. JOCHEM: *Sweden Country Report*. In: *Managing the Crisis. A Comparative Assessment of Economic Governance in 14 Economies*. Guttersloh 2010, s. 6, 15.

<sup>5</sup> Zob. J. MOLIN: *How Has the Riksbank Managed the Financial Crisis?* "Economic Review" 2010, No 1, s. 133—141.

<sup>6</sup> Podstawowa szwedzka stopa procentowa, po której banki komercyjne mogą pożyczać lub lokować środki w banku centralnym na okres 7 dni. Odpowiednik polskiej stopy depozytowej NBP.

ustabilizowania rynku hipotecznego. Stworzono także fundusz gwarancyjny dla banków o wartości 1,5 bln SEK, a Riksbank zwiększył gwarancje depozytów o 100% (z 250 tys. SEK do 500 tys. SEK) w celu uniknięcia możliwej paniki finansowej. Przedstawione działania przyczyniły się do ograniczenia napięcia w sektorze finansowym, a także wsparły koniunkturę. Riksbank ostatecznie przejął tylko dwa banki (filie banku islandzkiego Kaupthing Bank Sverige AB oraz Carnegie Investment Bank AB), które w 2009 roku zostały odsprzedane prywatnym inwestorom po postępowaniu naprawczym. Warto także zauważyć, że Riksbank podejmował działania z zamiarem ograniczenia pokusy nadużycia (za co krytykowana była pomoc administracji Baracka Obamy w Stanach Zjednoczonych) w postaci przymuszenia banków do partycypacji w kosztach udzielanych gwarancji oraz powiązanie korzystania funduszu gwarancyjnego z ograniczeniami wynagrodzeń dla kierownictwa.

Szwedzki rząd także nie pozostawił kryzysu swojemu biegowi, inicjując działania stabilizacyjne w październiku 2008 roku<sup>7</sup>. W ciągu 8 dni (!) parlament przegłosował wdrożenie pakietu antykryzysowego, którego celem miało być wsparcie popytu krajowego. Wartość impulsu fiskalnego na lata 2008—2009 przewidywano na 83 mld SEK (2,7% PKB). Wśród narzędzi stymulacyjnych znalazły się między innymi redukcja podatku dochodowego od firm, obniżenie składek ubezpieczeniowych, zwiększenie kwoty wolnej od podatku, wprowadzenie zwolnień podatkowych od dochodów uzyskiwanych z pracy, a także zwiększenie wydatków na infrastrukturę, edukację, sprawy socjalne oraz aktywną politykę rynku pracy. Pracodawcy otrzymali możliwość przesunięcia odprowadzania składek ubezpieczeniowych o dwa miesiące. Wsparcie skierowano także do określonych branż (m.in. samochodowej), ale nie było ono bezwarunkowe. Środki (ok. 3 mld SEK) przekazano na działalność związaną z badaniami i rozwojem, a gwarancji pożyczkowych udzielono podmiotom opracowującym technologie proekologiczne. Dodatkowo zaoferowano półroczne pożyczki dla przedsiębiorstw notujących problemy z bieżącą płynnością.

To jednak, co zasługuje na szczególną uwagę, to fakt, że impuls fiskalny sfinansowano w całości w ramach bieżących wydatków budżetowych. W roku rozpoczęcia kryzysu budżet zanotował nadwyżkę w wysokości 135 mld SEK, w roku 2009 nastąpił spadek do poziomu -176 mld SEK, a w roku 2010 budżet był już w zasadzie zrównoważony (-1 mld SEK) i to mimo przeprowadzonych obniżek podatków. W kolejnych latach budżet także był bliski zrównoważenia. Jednocześnie warto zauważyć, że Szwecja — jako jeden z nielicznych krajów — nie doświadczyła dramatycznego wzrostu długu publicznego w efekcie kryzysu oraz przeprowadzanych operacji antycyklicznych i ratunkowych. Dług ten wynosił w roku 2008 33,3% PKB, rok później sięgnął 36,4%, by następnie spadać do 31,3% w 2012 roku. Wyjątkowo sta-

<sup>7</sup> Zob. S. JOCHEM: *Sweden Country Report...*, s. 17—22.

bilne finanse publiczne były zatem w stanie zaabsorbować szok fiskalny płynący z pogorszonej koniunktury oraz relatywnie łatwo sfinansować pakiet wspomagający gospodarkę.

Jak zaznaczono uprzednio, Szwecja po krótkotrwałym załamaniu powróciła niezwykle szybko na ścieżkę wzrostu. W 2010 roku PKB Szwecji wzrósł o 6%, podczas gdy strefy euro zaledwie o 1,7%. Za wzrostem dochodu narodowego Szwecji stał wzrost eksportu (+10,7%), inwestycji (+6,3%) i konsumpcji (+3,5%). Niezwykle istotne dla powrotu dobrej koniunktury było osłabienie szwedzkiej waluty. Między czerwcem 2008 roku a lutym 2009 roku korona straciła 21% swojej wartości względem euro i aż 50% względem dolara, co — zgodnie z przewidywaniami Riksbanku — stało się doskonałym stymulatorem eksportu<sup>8</sup>. Prezes banku, Stefan Ingves, już na samym początku kryzysu zapowiedział zresztą, że nie zamierza bronić kursu korony, traktując ją jako istotny bufor antykryzysowy.

Przedstawiony przegląd szwedzkiej sytuacji gospodarczej w czasach globalnego kryzysu oraz podejmowanych działań antycyklicznych pokazuje, że kraj ten relatywnie łagodnie przeszedł przez owo załamanie, które nie przełożyło się na długotrwałe problemy fiskalne. Jak zamierza się jednak wykazać w dalszej części pracy, nie było to dziełem przypadku czy korzystnego zbiegu okoliczności. Szwedzi odebrali bowiem bolesną lekcję na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy pęknięcie bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości przerodziło się w najpoważniejszy kryzys w kraju od czasów wielkiego kryzysu 1929—1933<sup>9</sup>. To dzięki tej nauce zdecydowano się zreformować finanse publiczne oraz wprowadzić nowy ład makroekonomiczny będący fundamentem długookresowego wzrostu gospodarczego. W efekcie w 2008 roku gospodarka szwedzka była w na tyle dobrej kondycji, by skutecznie stawić czoło kryzysowi oraz zaabsorbować koszty podjętych działań antycyklicznych.

## Kryzys systemowy: lata 1991—1993

W przeciwieństwie do uprzednio opisanego kryzysu, załamanie, którego szwedzka gospodarka doświadczyła na początku lat dziewięćdziesiątych XX

---

<sup>8</sup> Fakt ten stał się zresztą jedną z przyczyn gwałtownego spadku poparcia dla wprowadzenia euro w Szwecji. O ile w maju 2008 r. poparcie to wynosiło niecałe 45%, o tyle w listopadzie 2011 r. było już na poziomie zaledwie 12%. Zob. szerzej: S. CZECH: *The Political Economy of Staying Outside the Eurozone: Poland and Sweden Compared*. „Oeconomia Copernicana” 2015, No 6 (3), s. 23—43.

<sup>9</sup> T. HAGBERG, L. JONUNG: *1990-talskrisen — hur svår var den?* „Ekonomisk Debatt” 2005, nr 33 (8), s. 30—45.

wieku, miało charakter endogeniczny — jego przyczyny leżały wewnątrz systemu, a nie były reakcją na zmiany w otoczeniu zewnętrznym. Miało ono poważny charakter — między 1991 a 1993 rokiem Produkt Krajowy Brutto kraju spadł o 5%, bezrobocie wzrosło z 2% do 8%<sup>10</sup> (wskaźnik zatrudnienia zmalał o 12 pp.), deficyt budżetowy w 1993 roku sięgnął prawie 11% PKB, a akumulacja długu publicznego osiągnęła blisko 77% PKB w 1995 roku. Gdzie więc leżały przyczyny tego kryzysu? W celu właściwego zrozumienia jego natury należy rozróżnić między czynnikami strukturalnymi i nierównowagą makroekonomiczną, które złożyły się na tło kryzysu, a bezpośrednim impulsem, który rozpoczął bieg kryzysowych wydarzeń.

Pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku rządzący krajem socjaldemokraci zdawali sobie sprawę z tego, że dotychczasowa forma modelu szwedzkiego jest nie do utrzymania i potrzebne są gruntowne zmiany<sup>11</sup>. Co prawda po serii dewaluacji na początku dekady gospodarka odzyskała dynamikę wzrostu, ale problemy strukturalne pozostały nierozwiązane. Konkurencyjność kluczowych branż przemysłu pogarszała się, rywalizacja związków zawodowych doprowadziła do zapaści system centralnych negocjacji płacowych, a negatywne bodźce mikroekonomiczne zniechęcały do zwiększania wydajności pracy i inwestycji w kapitał ludzki. Ponadto spadająca produktywność gospodarki połączona z polityką pełnego zatrudnienia prowadziła do coraz większej akumulacji długu publicznego. Socjaldemokraci wiedzieli też, że jeśli chcą utrzymać taki zakres modelu państwa opiekuńczego, jaki jest możliwy, to muszą sami zaprojektować i przeprowadzić niezbędne reformy. Przejęcie władzy przez koalicję centroprawicową mogłoby bowiem doprowadzić do przeprowadzenia zupełnie innego programu reform (nawet jeśli rządy centroprawicy w latach 1976—1982 charakteryzowały się znaczną nieporadnością i konfliktami w koalicji rządzącej). Wraz z tragiczną śmiercią premiera Olofa Palmego w 1986 roku, będącego przedstawicielem radykalnego skrzydła lewicy, zmiany mogły nabrać tempa.

Pierwsze reformy podjęto jednak w sferze — wydawałoby się — dość neutralnej wobec państwa dobrobytu, tj. w zakresie regulacji dotyczących sektora bankowego i finansowego. Sektor ten był bowiem skrupowany licznymi regulacjami pochodzącymi jeszcze z czasów bezpośrednio powojennych, które uniemożliwiały jego ekspansję i czyniły niemalże całkowicie zależnym od państwa. Siłą rzeczy był więc nadmiernie chroniony od zewnętrznej i wewnętrznej konkurencji, co okazywało się rozwiązaniem przestarza-

---

<sup>10</sup> Ekonomści szacowali jednak, że realne bezrobocie wynosiło ponad 11%, jeśli weźmie się pod uwagę m.in. zwiększone uczestnictwo w programach rynku pracy. E. JONASSON, L. PETTERSSON: *Employment and Non-Employment: A Study of the Swedish Labor Market*. In: *Globalization and the Welfare State*. Ed. B. SÖDERSTEN. Basingstoke 2004, s. 178—184.

<sup>11</sup> Szerzej zob. S. CZECH: *Gospodarka w służbie idei. Rzecz o modelu szwedzkim*. Katowice 2013, rozdz. 2.2.

łym w czasach nabierającej coraz szybszego tempa globalizacji, zwłaszcza że coraz więcej przepisów nieformalnie i tak obchodzono. Wobec tego pod koniec 1985 roku zniesiono większość owych regulacji, zezwalając na większą konkurencję wewnątrz sektora oraz wyzwalając banki spod ścisłej kurateli państwa<sup>12</sup>. Niestety efektem tego kroku okazała się szybko rosnąca bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości oraz szybki wzrost konsumpcji wspomaganej kredytami, co przełożyło się na rosnącą inflację oraz groziło przegraniem koniunktury. Niedoświadczone banki źle szacowały ryzyko kredytowe, oferowały nadmierne finansowanie inwestycji oraz uzależniały wartość kredytu od wartości zastawu zamiast możliwości płatniczych kredytobiorcy. Jednocześnie państwo w ramach polityki mieszkaniowej gwarantowało stopę procentową w wysokości 3% na inwestycje mieszkaniowe, co przy prawie dwucyfrowej inflacji czyniło inwestycje budowlane wyjątkowo opłacalnymi. W efekcie ceny nieruchomości (w tym przede wszystkim komercyjnych) prędko poszybowały w górę<sup>13</sup>.

Bańkę powstałą na rynku nieruchomości jednak zignorowano, kontynuując program reform. Kolejnym ważnym krokiem harmonogramu przebudowywania szwedzkiego modelu państwa opiekuńczego była reforma podatkowa, która miała na celu przeniesienie ciężaru fiskalnego z podatków bezpośrednich na podatki pośrednie (przede wszystkim obciążenie konsumpcji i zysków kapitałowych). Wiązało się to z zupełnym przemodelowaniem całego systemu fiskalnego. Dotychczasowy system był zresztą coraz bardziej nieefektywny; generował negatywne bodźce dla przedsiębiorczości i podnoszenia kwalifikacji oraz nadzwyczaj szczerze uprzywilejowywał duże przedsiębiorstwa i ich inwestycje (a ściślej rzecz biorąc — reinwestycje)<sup>14</sup>. Jaki jednak był wpływ owej „reformy podatkowej stulecia”, jak szumnie określano ją w Szwecji, na wybuch kryzysu? Otóż wprowadzone zmiany przesunęły sektor budowlany z pozycji niezwykle uprzywilejowanej i szczerze subsydiowanej na pozycję wysoce opodatkowaną. Spowodowało to natychmiastowy odpływ kapitału z gałęzi oraz zupełny zastój już rozpoczętych inwestycji budowlanych. Słowem, napęczniała bańka została „przekłuta” przez zmianę reguł opodatkowania<sup>15</sup>. W efekcie ceny nieruchomości drastycznie spadły<sup>16</sup>,

<sup>12</sup> Zob. P. ENGLUND: *Financial Deregulation in Sweden*. „European Economic Review” 1990, No 34 (2—3), s. 385—393.

<sup>13</sup> P. ENGLUND: *Var avregleringen av kreditmarknaden en efterfrågechock?* „Ekonomisk Debatt” 1998, nr 25 (5), s. 377.

<sup>14</sup> Zob. J. AGELL, P. ENGLUND, J. SÖDERSTEN: *Tax Reform of the Century — The Swedish Experiment*. „National Tax Journal” 1996, No 49 (4), s. 643—664.

<sup>15</sup> U. PERBO: *Varför fick Sverige en depression i början på 90-talet?* „Ekonomisk Debatt” 1999, nr 27(6), s. 325—333.

<sup>16</sup> Między 1991 a 1993 rokiem ceny nieruchomości komercyjnych w rejonie Sztokholmu spadły o 70%—80%, a domów prywatnych o ok. 20%.

co przełożyło się na skokowy spadek inwestycji w całej gospodarce narodowej aż o 30%. Jednocześnie gospodarstwa domowe zaczęły wstrzemięźliwie dysponować posiadanymi środkami finansowymi — podczas gdy w 1988 roku poziom oszczędności gospodarstw domowych kształtował się na poziomie -4%, to w 1993 roku było to już 10%. Zmiana systemu podatkowego (oraz szybkie stłumienie inflacji przegrzewającej się gospodarki) spowodowała zatem ograniczenie wydatków konsumpcyjnych, jeszcze bardziej chłodząc koniunkturę. W rezultacie pod koniec 1991 roku gospodarka wchodziła już w recesję. Poza problemami związanymi z koniunkturą i rosnącym bezrobociem na dodatek okazało się, że reforma podatkowa była niedofinansowana o około 3% PKB, co jeszcze bardziej pogłębiło nierównowagę fiskalną, prowadząc do coraz większego zadłużenia sektora publicznego.

Kryzys rozpoczął się więc w sektorze finansowym. Już w 1991 roku pierwsze banki zaczęły odnotowywać problemy z płynnością w związku z niewypłacalnością kredytobiorców oraz spadkiem wartości posiadanych aktywów. W efekcie jeden z nich został przejęty przez konkurencję, a inny znacjonalizowany. Lawina wydarzeń na rynkach finansowych ruszyła jednak dopiero pod koniec roku 1992. Korona szwedzka stała się przedmiotem ataków spekulacyjnych wzmożonych przez deklarację Riksbanku, że będzie bronić stałego kursu waluty. Po serii ataków i dramatycznej obronie korony (m.in. podniesienia stopy procentowej *overnight* do 500% w połowie listopada) bank centralny zdecydował o upłynnieniu kursu, uznając dalszą obronę za bezcelową. Korona niemal natychmiast uległa deprecjacji o około 20%, co z jednej strony przyniosło korzyści eksporterom, ale z drugiej — było ciosem dla banków trzymających pożyczki denominowane w obcych walutach. W tym momencie zagraniczne rynki finansowe zdecydowały o zamrożeniu linii kredytowych szwedzkich banków, a w efekcie system bankowo-finansowy stanął na krawędzi przepaści. Władze kraju musiały więc jednocześnie ratować i banki, i sferę gospodarki realnej. W odniesieniu do tych pierwszych wydano gwarancje zobowiązań, zaoferowano szerokie wsparcie płynności oraz przeprowadzono ogólnoswiatową kampanię informacyjną, której celem było odzyskanie zaufania inwestorów instytucjonalnych i indywidualnych. Co interesujące, już wówczas władze kraju zamierzały minimalizować ryzyko hazardu moralnego poprzez dokładną ocenę ksiąg rachunkowych banków i ich realnego zapotrzebowania na wsparcie finansowe, a także zmuszenie akcjonariuszy do poniesienia części strat, jeśli podmiot otrzymał pomoc publiczną. Warunkiem jej otrzymania była także pełna przejrzystość finansowa podmiotu oraz realna szansa powrotu do wypłacalności. Banki, które nie rokowały co do przyszłej wypłacalności, zostały przejęte przez Skarb Państwa, by po postępowaniu naprawczym można je było odsprzedać prywatnym inwestorom.

Sytuacja gospodarki realnej przedstawiała się jako równie niepewna. Z jednej strony deprecjacja waluty przywróciła konkurencyjność ekspor-



towi, który pod dwóch latach recesji w 1993 roku wzrósł o 8,3% względem poprzedniego roku. Kolejne lata przyniosły też wzrost PKB i wyjście z kryzysu: w 1994 roku wzrost gospodarczy wyniósł 4,1%, a rok później 4,0%. Straty wynikające z kryzysu zostały więc — przynajmniej nominalnie — odrobione. Znacznie gorzej wypada natomiast ocena sytuacji na rynku pracy oraz finansów publicznych. Wzrost bezrobocia do 8% był szokiem w państwie opiekuńczym, którego priorytet stanowiło utrzymanie pełnego zatrudnienia — i rzeczywiście aż do końca lat osiemdziesiątych XX wieku bezrobocie nie przekraczało 2%. Spadek zatrudnienia aż o 12 punktów procentowych oznaczał kryzys finansów publicznych, które nie dość, że musiały się uporać z niedofinansowaną reformą podatkową oraz dekonjunkturą, to jednocześnie odczuły spadek wpływów podatkowych oraz wzrost wydatków na świadczenia i rozbudowane programy rynku pracy. W efekcie w 1993 roku deficyt budżetowy sięgnął 10,7% PKB, a w kolejnych latach wynosił 8,7% i 7% PKB. Rezultatem był w sposób naturalny wzrost długu publicznego do wartości nienotowanych nigdy wcześniej. Między 1991 a 1994 rokiem wzrósł on z 43% PKB do 74% PKB, co zaczęło zagrażać stabilności finansowej państwa między innymi ze względu na jednoczesną akumulację zadłużenia (w tym zagranicznego) oraz deprecjację waluty. Przeciwdziałanie tym zjawiskom wymagało jednak czasu i dużej determinacji.

Dlaczego jednak kryzys początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku był przełomowy dla szwedzkiej polityki gospodarczej? Przede wszystkim stanowi on symbol transformacji systemowej między keynesistowskim modelem państwa dobrobytu a liberalnym modelem gospodarki, który wdrażano w kolejnych latach. Słowem, znaczy on koniec tradycyjnego modelu szwedzkiego, choć — i należy to podkreślić — nie był on konsekwencją upadku tego modelu, ale podjętych prób jego modyfikacji, a dokładniej — niefortunnie przyjętego harmonogramu reform<sup>17</sup>. Po jego zakończeniu zmiany te kontynuowano, dążąc do wyeliminowania błędów przeszłości i jednocześnie do ocalenia z priorytetów społecznych i polityki dobrobytu tyle, ile było możliwe w nowych warunkach. Z perspektywy niniejszego opracowania zwrócić uwagę należy natomiast na ogromne podobieństwa między opisanym załamaniem a niedawnym kryzysem gospodarczym, który objął większość gospodarek globu po 2007 roku. Po pierwsze obydwie kryzysy rozpoczęły się na rynku nieruchomości, na którym wytworzyła się bańka spekulacyjna będąca wynikiem błędnych decyzji banków oraz polityki państwa. W obydwu przypadkach w tle była także deregulacja i urynkowanie sektora finansów, w tym polityki kredytowej i inwestycyjnej. W wychodzeniu z obydwu kryzysów niezmiernie ważna była rola władz monetarnych

---

<sup>17</sup> W tym deregulacji rynku kredytowo-finansowego przed uwolnieniem przepływów kapitałowych, co pozwoliło na pęcznienie bańki na rynku nieruchomości.

i publicznych, które musiały przywrócić zaufanie do systemu. I po drugie, konsekwencją kryzysów było dramatyczne pogorszenie stanu finansów publicznych, w tym wzrostu deficytu budżetowego oraz długu publicznego sięgającego coraz to wyższych poziomów. Ich długoterminową konsekwencją okazało się również zjawisko bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego, w wyniku którego osiągnęte stopy wzrostu nie pozwoliły na powrót do poziomu bezrobocia sprzed kryzysu. Nie oznacza to oczywiście, że kryzysy te były bliźniacze wobec siebie — można bowiem wskazać wiele różnic<sup>18</sup>, które je dzielią, ale wskazane podobieństwa narzucają wręcz się same.

Kryzys 1991—1993 utwierdził ponadto czołowych polityków w kraju, że zmiany w polityce gospodarczej są nieodzowne i muszą zostać doprowadzone do końca. Musiał zatem zostać stworzony nowy ład gospodarczy, który dałby gospodarce taką stabilność i elastyczność zarazem, by prawdopodobieństwo powtórzenia się takiego załamania było minimalne, a stan gospodarki i finansów publicznych pozostawiał odpowiednie pole manewru do działań ratunkowych. Zdawano sobie zatem sprawę z tego, że strukturalna transformacja gospodarki jest niezbędna, polityka monetarna musi uzyskać niezależność, a stan finansów publicznych nie może zagrażać wypłacalności Skarbu Państwa. Ponadto państwo musi wycofać się z bezpośredniej ingerencji w procesy gospodarcze, stając się twórcą i strażnikiem klarownego, stabilnego i przejrzystego ładu gospodarczego oferującego wszystkim aktorom takie same warunki gry rynkowej. Źródła makroekonomicznej stabilności musiały zatem uzyskać solidne i trwałe fundamenty, a to było niemożliwe w dotychczasowym modelu gospodarki.

## Nowy ład makroekonomiczny

O konieczności zbudowania nowego ładu gospodarczego mówiono zresztą już wiele lat przed kryzysem, ale rzeczywiste zmiany następowały powoli. Z jednej strony rządzący socjaldemokraci byli wewnętrznie niezwykle podzieleni co do uznania konieczności demontażu własnego dziedzictwa, a z drugiej — centroprawica była za słaba i skompromitowana wcześniejszymi rządami, by jej opinie znajdowały realne przebicie wśród decydentów i opinii publicznej. Deregulacja sektora finansowego oraz rozpoczęcie reformy podatkowej były jednak zwiastunami realnych zmian czekających gospo-

---

<sup>18</sup> Omówiono je np. w: S. CZECH: *The Swedish Crisis of the Early 1990s — A Useless Lesson for Modern Open Economies?* W: *Kryzysy finansowe — wybrane zagadnienia*. Red. K. PIECH. Warszawa 2010, s. 229—250.

darke. Wybuch kryzysu pokrzyżował te plany, zmuszając rządzących do reagowania na bieżącą sytuację gospodarczą i odkładania reform na przyszłość. Na dodatek w 1991 roku socjaldemokraci stracili władzę na rzecz zaskoczonych centroprawicy, która musiała przetrwać kryzys, rządząc na własny rachunek. Podtrzymali oni jednak kierunek reform, który był w zasadzie zgodny z ich deklaracjami programowymi, choć ze względu na kryzys możliwości manewru były ograniczone. Na początku lat dziewięćdziesiątych dokonano deregulacji wielu branż (w tym telekomunikacji, energetyki i transportu), prywatyzacji dużych zakładów państwowych (w branży stalowej, finansowej, telekomunikacyjnej, leśnej i medycznej), zdelegalizowano funkcjonowanie monopolu i karteli oraz dopuszczono konkurencję w zakresie świadczeń publicznych (szkoły, opieka zdrowotna i opiekuńcza). Innymi słowy, znacznie poszerzono zakres funkcjonowania rynku, ograniczając lub znosząc bezpośrednią kontrolę państwa nad licznymi gałęziami gospodarki narodowej. Na zmianę reguł gry w dziedzinie polityki fiskalnej i monetarnej było jeszcze za wcześnie. W 1994 roku do władzy powrócili socjaldemokraci, którzy rządili przez następne dwanaście lat. Tym razem opór przed wdrażaniem nowego ładu gospodarczego był jednak znacznie mniejszy i to oni przeprowadzili najdalej idące reformy, potwierdzając, że tradycyjny model szwedzki należy już do przeszłości.

Jak już wyżej zaznaczono, szwedzki kryzys 1991—1993 był najbardziej dotkliwy nie w zakresie spadku dochodu narodowego, lecz w dwóch innych dziedzinach: załamania finansów publicznych oraz czterokrotnego wzrostu oficjalnego poziomu bezrobocia. Deficyt budżetowy i dług publiczny przez cały okres powojenny były trzymane przez socjaldemokratów w ryzach po to, by te nie zagroziły funkcjonowaniu państwa opiekuńczego. Wraz ze wzrostem zadłużenia w wielu gospodarkach świata w okresie powojennym teoria ekonomii wskazywała zresztą na coraz to nowsze zagrożenia płynące z długu. Nadmierne zadłużenie i niestabilne finanse publiczne przekładają się bowiem między innymi na efekt wypychania kapitału z rynków pożyczkowych, zwyżkę stóp procentowych, zmniejszanie zaufania inwestorów, wzrost kosztów obsługi długu czy ograniczone możliwości prowadzenia fiskalnej polityki antycyklicznej. Po powrocie socjaldemokratów do władzy w 1994 roku kolejni premierzy Ingvar Carlsson (1994—1996) oraz przede wszystkim Göran Persson (1996—2006) odczuwali więc silną presję co do długofalowej stabilizacji finansów publicznych. Już w pierwszych latach rządów dążono do bezwarunkowej redukcji długu publicznego oraz deficytu budżetowego. O determinacji władz świadczyło to, że reformy fiskalne miały być przeprowadzone bez względu na kondycję makroekonomiczną szwedzkiej gospodarki. Doraźnym krokiem była polityczna deklaracja zrównoważenia budżetu w ciągu dwóch lat, natomiast strukturalna i proceduralna konsolidacja finansów publicznych miała następować w latach kolejnych.

Za fundamentalne założenie sanacji finansów publicznych przyjęto przekonanie, że ich równowaga jest w pierwszej kolejności rezultatem procesów politycznych, a nie ekonomicznych<sup>19</sup>. To decyzje polityków podejmowane w ramach określonych instytucji politycznych decydują o zrównoważeniu lub niezrównoważeniu budżetu, a nie sytuacja gospodarcza kraju. Koniunktura oczywiście ma znaczenie, lecz nie tak doniosłe, jak zwykle się sądzić — zresztą najczęściej właśnie dlatego, by usprawiedliwiać oportunistyczne decyzje polityczne. Proces konstruowania budżetu postanowiono zatem podporządkować regułom, których celem miało być nałożenie limitów wydatkowych, ustabilizowanie oczekiwań podmiotów gospodarczych oraz zwiększenie zaufania inwestorów i rynków finansowych do szwedzkich obligacji Skarbu Państwa. Tym samym nie tyle ograniczono rolę parlamentu w tworzeniu budżetu (co mogłoby sprzyjać zarzutom o niedemokratyczność reform), ile wprowadzono takie zmiany, które ograniczyły możliwość zaistnienia dryfu wydatkowego. Ogółem przyjęto następujące zasady określające konstruowanie budżetu<sup>20</sup>:

1. Dwustopniowe podejście określania wydatków budżetu: najpierw precyzuje się całkowity limit wydatków oraz ich podział na 27 obszarów wydatkowych, a dopiero później umożliwia dokonywanie rozsad między tymi obszarami przez odpowiedzialnych ministrów. Wzrost wydatków w jednej kategorii musi tym samym zostać pokryty poprzez ograniczenie wydatków w innym miejscu. Nie ma więc możliwości zwiększania ogólnej sumy wydatków budżetu.
2. Uzyskiwanie nadwyżki budżetowej w wysokości 2% PKB (od 2006 r. 1% PKB) w ciągu jednego cyklu koniunkturalnego. Tym samym dopuszcza się zaistnienie deficytu budżetowego w okresie recesji, ale musi on zostać pokryty w nadwyżką w czasie ekspansji rynku.
3. Określanie limitu wydatków publicznych na kolejne trzy lata (poza kosztami obsługi długu publicznego) oraz podejmowanie niezbędnych działań z odpowiednim wyprzedzeniem, jeśli sytuacja finansów publicznych grozi przekroczeniem tego limitu.
4. Coroczne zrównoważenie samorządowych finansów publicznych oraz redukcję potencjalnego deficytu w ciągu maksimum trzech lat.
5. Przeprowadzenie reformy emerytalnej, która zagwarantuje stabilność dochodów do systemu, a nie stabilny poziom świadczeń.
6. Wprowadzenie systemu niezależnych publicznych i niepublicznych agencji, których zadaniem będzie monitorowanie i ocenianie stanu finansów

---

<sup>19</sup> Zob. P. MOLANDER, J. HOLMQUIST: *Reforming Sweden's Budgetary Institutions — Background, Design, and Experiences*. Rapport till Finanspolitiska Rådet 2013, nr 1.

<sup>20</sup> J.R. BLÖNDAL: *Budgeting in Sweden*. „OECD Journal on Budgeting” 2001, No 1 (1), s. 27—57.

publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem ich zrównowazenia, osiągnięcia cyklicznej nadwyżki oraz limitów wydatkowych.

Przyjęte rozwiązania zakończyły się — jak się wydaje — pełnym sukcesem. W 1997 roku deficyt zredukowano do 1,6% PKB, a rok później zanotowano już skromną nadwyżkę w wysokości 0,6% PKB. Warto też zwrócić uwagę na to, że w 1996 roku mimo osłabienia koniunktury deficyt budżetowy zredukowano aż o 4% PKB, co świadczy o dużej determinacji władz. W 2000 roku nadwyżka budżetowa wyniosła aż 3,6% PKB. Powrót dobrej koniunktury sprzyjał więc konsolidacji finansów publicznych, choć to także — jak się wydaje — jest czasem politycznie trudne ze względu na niechęć do cięcia wydatków, podnoszenia podatków czy ogólnej wstrzeźliwości fiskalnej w czasach dobrej sytuacji gospodarczej. Nowa procedura budżetowania drastycznie zmniejszyła ponadto liczbę zgłaszanych poprawek do ustawy budżetowej, których koszt został zredukowany w zasadzie do zera<sup>21</sup>. Tym samym rywalizacja partyjna przestała mieć — przynajmniej w tej dziedzinie — realne przełożenie na zwiększanie wydatków państwa. W szwedzkim przypadku warta podkreślenia jest natomiast dyscyplina, jaką wykazały się jednostki administracji publicznej w odpowiedzi na wskazane zmiany. Otóż mimo, że większość z przytoczonych reguł nie niosła z sobą żadnych sankcji za ich niewykonanie, to były one respektowane. Dotyczyło to między innymi limitów wydatkowych na kolejne lata, nadwyżki cyklicznej oraz finansów samorządowych. Ponadto w 1999 roku przeprowadzono reformę systemu emerytalnego, w którą wmontowano mechanizm korygujący, ograniczający indeksację świadczeń w przypadku powstania sytuacji zagrożenia przyszłej wypłacalności systemu. I wreszcie podążając za udanym systemem monitorujących agencji oraz ciał doradczych i opiniotwórczych w 2007 roku, powołano do życia Radę Polityki Fiskalnej, która przejęła część zadań od tych podmiotów, a także stała się oficjalnym organem władzy upubliczniającym stan finansów państwa oraz organizującym publiczne debaty wokół kwestii fiskalnych. Wszystko to można uznać za kwintesencję tzw. zarządzania przez normy (reguły), tj. poczucia odpowiedzialności za wprowadzane zasady oraz przestrzeganie ich nawet wtedy, kiedy za odstępstwa nie grożą żadne sankcje. W sposób znaczący zmniejsza to koszty, czas i wysiłek włożony w przeprowadzanie reform i późniejsze egzekwowanie ich. To wszystko zależy jednak od instytucji nieformalnych, leżących w wartościach społecznych i kulturowych danej zbiorowości, a więc często jest trudne i do właściwego uchwycenia, i do naśladowania.

Zrównoważenie finansów publicznych okazało się zbawienne w trakcie recesji 2008—2009, ponieważ budżet państwa mógł bez żadnych problemów

---

<sup>21</sup> J. WEHNER: *Budget Reform and Legislative Control in Sweden*. "Journal of European Public Policy" 2007, No 14 (2), s. 322—325.

wyasygnować środki na impuls fiskalny w wysokości 2,7% PKB. Tym samym w 2009 roku zanotowano deficyt budżetowy (w wysokości  $-0,7\%$  PKB) po raz pierwszy od 2003 roku, kiedy to Szwecja dość boleśnie odczuła kryzys dot-comów. Już w 2010 roku budżet był jednak ponownie zrównoważony. W tym samym czasie większość krajów OECD pogłębiała swoje deficyty, próbując stawić czoło narastającej recesji — w 2009 roku przeciętne saldo budżetu w tych krajach wynosiło  $-8,2\%$  PKB. Drugą istotną kwestią wynikającą ze zrównoważenia finansów publicznych okazał się spadek szwedzkiego długu publicznego. Z poziomu przekraczającego 70% PKB w latach 1993—1998 dług ten zredukowano do 33,3% PKB w 2008 roku. W wyniku kryzysu zadłużenie wzrosło do 36,4% PKB w 2009 roku, ale w 2012 wynosiło już tylko 31,3%. Dla kontrastu bezpośrednio po kryzysie dług publiczny większości krajów OECD zbliżał się do 100% PKB lub nawet przekraczał tę wartość, a kilka krajów (przede wszystkim południa Europy) znalazło się na skraju niewypłacalności. Tymczasem w odniesieniu do szwedzkiego długu publicznego odnotowano jedynie niewielkie wahnięcie w 2009 roku, by następnie kontynuować redukcję. I choć w 2014 roku dług wzrósł do 35,7% PKB, to Szwecja pozostaje dzisiaj jednym z niewielu krajów wysoko rozwiniętych, które nie mają problemów z nadmiernym zadłużeniem oraz mogą pochwalić się zrównoważonymi finansami publicznymi.

Drugim elementem nowego ładu makroekonomicznego stała się polityka monetarna, której kształt zdecydowano się wzorować na propozycjach monetarnej teorii ekonomii. Nie stanowiła ona zatem większego odstępstwa od standardów przyjmowanych właśnie na światowych rynkach, choć dla samego modelu szwedzkiego była czymś zupełnie nowym. Przede wszystkim na samym początku lat dziewięćdziesiątych zdecydowano, że dotychczasowy priorytet pełnego zatrudnienia w polityce gospodarczej był nie do utrzymania w nowych warunkach gospodarowania i otoczenia zewnętrznego. W związku z tym naczelnym priorytetem polityki gospodarczej miała stać się stabilność cen stanowiąca warunek konieczny (choć oczywiście nie wystarczający) dla rozwoju gospodarczego kraju. Minione doświadczenia związane z dwucyfrową inflacją, niekontrolowanymi podwyżkami płac, nieustannie drożejącym importem oraz cykliczną dewaluacją waluty miały odejść w zapomnienie. Teraz za politykę monetarną miał odpowiadać niezależny bank centralny niewikłany w bieżące gry polityczne oraz prowadzący przewidywalną i odpowiedzialną politykę pieniężną o jasno zdefiniowanym celu inflacyjnym. Dzięki temu zamierzano uzyskać ustabilizowanie oczekiwań inflacyjnych, a także stworzyć konsumentom i inwestorom warunki do podejmowania długoterminowych zobowiązań nakręcających koniunkturę.

Riksbank polityczną niezależność uzyskał dopiero w 1999 roku, ale faktyczną niezależnością cieszył się już od czasów kryzysu, kiedy to podjęto decyzję o konieczności wprowadzenia nowych standardów polityki monetar-

nej kraju. Na początku 1993 roku wyznaczono cel inflacyjny w wysokości 2% (+/- 1%), który zaczął obowiązywać dwa lata później. Jednak już od 1994 roku inflacja znajdowała się w zakresie celu inflacyjnego. Od tamtego czasu inflacja pozostaje w zasadzie niezmiennie w zakresie owego celu<sup>22</sup>, a szwedzki bank centralny jest uznawany za jeden z najlepiej funkcjonujących banków na świecie. Przypadek polityki pieniężnej pokazuje ponownie siłę konsensu politycznego i determinacji ówczesnych władz co do prowadzenia polityki opartej na normach. Socjaldemokraci, którzy musieli zmierzyć się z ogromnym długiem publicznym, mogli przecież ułatwić sobie walkę z nim poprzez wywarcie presji na prezesa banku centralnego, aby ten sfinansował część długu pustym pieniądzem lub wywołał niewielką inflację w celu zredukowania realnej wartości długu.

Trzecią kwestią szwedzkiego ładu gospodarczego pozostaje specyficzna polityka rynku pracy, która ma znaczenie nie tylko dla samej ludności aktywnej zawodowo, lecz także dla kondycji ekonomicznej całej gospodarki, a w tym przede wszystkim konkurencyjności eksportu. W tradycyjnym modelu szwedzkim wynagrodzenia robotników były prawie całkowicie zdeteminowane przez negocjacje płacowe prowadzone na szczeblu centralnym między związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców. W latach osiemdziesiątych porządek ten rozpadł się, co miało się przełożyć na lepszą relację między produktywnością a wynagrodzeniami, jak również odpowiadać nowemu porządkowi globalnej konkurencji. Niestety urynkowienie i skrajna decentralizacja polityki płacowej okazały się fatalnym błędem, który nie tylko doprowadził do wzrostu nierówności dochodowych, lecz przede wszystkim przełożył się na nadmierne żądania płacowe związków ograniczające w efekcie zyskowność firm. Konkurencyjność szwedzkiego eksportu zamiast wzrosnąć, zmalała — głównie ze względu na niekontrolowany wzrost wynagrodzeń, czyli kosztów produkcji. Ponieważ kwestia ta pozostawała jednak poza możliwościami bezpośredniego oddziaływania państwa, to szanse na skoordynowany powrót do unowocześnionej wersji negocjacji płacowych były nikłe. Jednak w 1997 roku te same organizacje związkowe sektora przemysłowego, które forsowały porzucenie systemu negocjacyjnego w latach osiemdziesiątych, zawarły pierwsze porozumienie z organizacją pracodawców co do wspólnej polityki płacowej, które stało się wstępem do rekonstrukcji minionego porządku, dostosowanego oczywiście do współczesnych okoliczności. Związki zawodowe same więc dostrzegły, że mimo pozornych korzyści decentralizacja płacowa przynosiła szkody gospodarce jako całości, a w tym przede wszystkim pogarszała konkurencyjność eksportu. W długim okresie

---

<sup>22</sup> Zwraca się jednak uwagę też na to, że niski poziom inflacji wynikał także ze zmian strukturalnych, a niekoniecznie monetarnych. F. HÜFNER: *Why Has the Swedish Inflation Been Persistently Low?* "OECD Economics Department Working Papers" 2007, No 560.

taka sytuacja przyniosłaby niepowetowane straty także pracodawcom będącym aktualnie w dobrej kondycji finansowej, a więc zdolnym do płacenia wyższych stawek wynagrodzeń. W rezultacie w 2000 roku powołano publiczny Instytut Pośrednictwa, który ma za zadanie koordynowanie polityk płacowych w całej gospodarce oraz dysponuje narzędziami umożliwiającymi dyscyplinowanie podmiotów łamiących obowiązujące ustalenia.

Powrót do systemu negocjacji płacowych także był elementem kształtowania nowego ładu gospodarczego kraju z tą jednak różnicą w stosunku do poprzednich, że nie miał on charakteru stanowionego (czyli inicjowanego i nadzorowanego przez państwo), a w dużej mierze spontaniczny i oddolny. Organizacje pracodawców i związki zawodowe porozumiały się co do powiązania produktywności pracy ze wzrostem wynagrodzeń w taki sposób, aby podwyżki płac w sektorze wystawionym na konkurencję zagraniczną (tj. produkujący na eksport lub konkurujący z importem) wyznaczały przestrzeń płacową dla podwyżek w sektorze krajowym (m.in. sektor budowlany, handlowy, administracja publiczna). W ten sposób podwyżki wynagrodzeń nie przełożą się na słabszą pozycję konkurencyjną Szwecji z powodu nadmiernego wzrostu kosztów. Jednocześnie przyjęcie celu inflacyjnego przez bank centralny stało się punktem odniesienia dla wzrostu płac w trakcie rund negocjacyjnych, aby te nie przyczyniły się do wzrostu inflacji. Podobnie jak w sferze polityk opartych na normach, oddolny powrót do systemu negocjacji płacowych pokazuje, jak ważne są instytucje nieformalne w postaci dążenia do konsensu, społeczno-ekonomicznej kooperacji oraz poczucia wzajemnej odpowiedzialności za stan gospodarki i społecznej równości. Bez tego powrót do takiej formy wyznaczania płac niemalże w całej gospodarce byłby po prostu niemożliwy.

Za porażkę nowego porządku rynku pracy uznaje się natomiast poziom bezrobocia, które według standardów narzuconych przez tradycyjny model szwedzki pozostaje zbyt wysokie. Od czasu kryzysu 1991—1993 bezrobocie nigdy nie spadło poniżej 6% (z reguły waha się w przedziale 6%—8%), a poziom zatrudnienia nie przekroczył 76%. I choć w perspektywie międzynarodowej liczby te nie wydają się powodem do niezadowolenia (a nawet wręcz przeciwnie), to dla Szwedów wciąż nie jest to jeszcze pełne zatrudnienie, które pozostaje jednym z kluczowych celów polityki gospodarczej państwa. W dalszym ciągu obowiązuje niepisana zasada, że bezrobocie nie jest problemem indywidualnym, ale przede wszystkim społecznym i politycznym. Władze wprowadzają więc wiele programów rynku pracy, których celem jest zwiększenie zatrudnienia w kraju oraz ograniczanie bezrobocia. Rządząca w latach 2006—2014 centroprawicowa koalicja określała siebie tytułem „nowej partii pracy”, niejako kontynuując przywiązanie socjaldemokracji do kwestii zatrudnieniowych. Dużą wagę przywiązywano do kreowania nowych bodźców do podejmowania zatrudnienia (m.in. ulgi podatkowe,



redukcja świadczeń dla bezrobotnych, przekwalifikowania, pośrednictwo pracy, łatwiejsze procedury zatrudniania), a także wspierano rozwój kwalifikacji pracowniczych. W efekcie Szwecja pozostaje jednym z krajów Unii Europejskiej o najniższym odsetku osób pozostających długotrwale bezrobotnymi. Wysoki poziom zorganizowania szwedzkiego rynku pracy, jasno zdefiniowane cele oraz zorganizowani aktorzy powodują, że charakteryzuje się on wysoką sterownością oraz responsywnością na wdrażane programy. Kooperacyjny model rynku pracy zdaje więc egzamin także w warunkach neoliberalizmu i globalizacji, choć zdaniem wielu powinien być na straconej pozycji w obliczu imperatywu konkurencji i rywalizacji.

Czy nowy ład gospodarczy przyczynił się do osiągnięcia wyższych stóp wzrostu gospodarczego? Wiele wskazuje na to, że tak. Szwecja rozwijała się szybciej niż inne kraje wysoko rozwinięte: w latach 1996—2012 przeciętne tempo wzrostu gospodarczego wynosiło w Szwecji 2,6% rocznie, dla krajów OECD — 2,2%, a dla krajów UE-15 — 1,7%<sup>23</sup>. I co więcej, podczas gdy w 1995 roku PKB *per capita* (PPP) Szwecji wynosiło 119,7% analogicznej wartości dla krajów UE-27, to w roku 2012 było to już 131,1%<sup>24</sup>. Siłą napędową szwedzkiej gospodarki pozostawał eksport. Po tym, jak przywrócono jego konkurencyjność cenową, ustabilizowano poziom cen oraz ograniczono niekontrolowane podwyżki płac, jego przyrost był dwukrotnie szybszy niż dochodu narodowego. Między 1990 a 2012 rokiem wartość eksportu potroiła się, a udział w PKB wzrósł z 30,5% do 48,7%. Dla porównania przyrost nominalnego PKB wyniósł w tym samym okresie 146,2%, podobnie jak konsumpcji prywatnej i publicznej. Oczywiście nowy ład wprowadził stabilne i przewidywalne ramy dla procesów gospodarczych, które jednak nie są wyłącznymi determinantami gospodarczego sukcesu. Wysoki wzrost gospodarczy w tym okresie był raczej efektem splotu kilku okoliczności, na które składały się czynniki zależne i niezależne od państwa. Do najważniejszych przyczyn wzrostu leżących poza możliwościami oddziaływania państwa należałoby zaliczyć: 1) dynamiczny rozwój sektora ICT i gospodarki opartej na wiedzy, 2) oczyszczający charakter kryzysu 1991—1993 oraz spowolnienia w 2001 roku, które relokowały zasoby do bardziej zyskownych inwestycji i zlikwidowały nierentowne zakłady, 3) zwiększoną specjalizację produkcji będącą odpowiedzią na zjawiska globalizacyjne<sup>25</sup>. Należy jednak podkreślić wysoką komplementarność tychże zjawisk z nowym ładem makroekonomicznym.

<sup>23</sup> Obliczenia własne na podstawie danych OECD.

<sup>24</sup> Dane Eurostatu.

<sup>25</sup> L. CALMFORS: *Sweden — from Macroeconomic Failure to Macroeconomic Success*. “CESifo Working Papers” 2012, No 3790; L. ERIXON: *Under the Influence of Traumatic Events, New Ideas, Economic Experts, and the ICT Revolution — The Economic Policy and Macroeconomic Performance of Sweden in the 1990s and 2000s*. In: *The Nordic Varieties of Capitalism*. Ed. L. MJØSET. Bingley 2011, s. 265—330.

## Zamiast zakończenia: o potrzebie rehabilitacji ekonomii politycznej

Opisany kazus szwedzkiej polityki gospodarczej wydaje się interesującym przykładem sytuacji, w której politycy i decydenci wyciągają wnioski z przeszłych wydarzeń po to, by uniknąć ich powtórzenia w nowych okolicznościach. W opracowaniu podkreślono tym samym zaangażowanie i determinację władz co do wprowadzania nowych zasad zarządzania przez normy, uwypuklono znaczenie politycznego konsensu w kwestiach reformowania starego systemu, pokazano mechanizm oddolnego powrotu do systemu negocjacji płacowych. Innymi słowy ukazano, w jaki sposób sfera polityki „ustawia” instytucje gospodarki, jak znacząca jest jej siła sprawcza w kwestiach ekonomicznych oraz jak wielka odpowiedzialność na niej ciąży. Starano się ponadto wykazać, że makroekonomiczna stabilność oraz tzw. dobre instytucje gospodarki mają swoje źródła nie tyle w gospodarce jako takiej czy wynikają z właściwości samego mechanizmu rynkowego — co nierzadko ekonomiści starają się wykazać, ile zależą w wysokim stopniu od procesów i mechanizmów politycznych<sup>26</sup>. To decydenci polityczni decydują bowiem o kształcie rozwiązań instytucjonalnych oraz o podjętych działaniach wpływających na koordynację i przebieg procesów gospodarowania. W zasadzie trudno zresztą jest wskazać na instytucje gospodarki, które byłyby wolne od pierwiastka politycznego: prawa własności, egzekucja kontraktów, stabilność „reguł gry” czy sposób funkcjonowania banku centralnego — to wszystko instytucje ustanawiane, kształtowane i chronione przez sferę polityki. Nie ulega zatem wątpliwości, że skuteczna polityka gospodarcza ma swoje źródła właśnie w polityce, nawet jeśli ekonomiści mierzą i badają głównie parametry natury ekonomicznej. Przypadek Szwecji wydaje się dobitnie wskazywać na to, że inicjatywa sanacji tamtejszego modelu społeczno-gospodarczego wyszła od decydentów politycznych i została przez nich przeprowadzona. Jest to zatem przykład ukazujący wysoką przydatność nurtu badawczego ekonomii politycznej, próbującego uchwycić związki między gospodarką a polityką<sup>27</sup>, dla analizy podobnych przypadków w sposób abstrahujący od poszukiwania statystycznych związków na rzecz zrozumienia istoty danego zjawiska: poszukiwania przyczyn danego fenomenu, analizy jego przebiegu, wskazywania długofalowych bezpośrednich i pośrednich konsekwencji.

Niestety, paradoksem współczesnej nauki ekonomii jest to, że jej główny nurt miałby dość znaczne trudności, by dostrzec i właściwie uchwycić te

<sup>26</sup> Zob. też. D. ACEMOGLU, J.A. ROBINSON: *Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice*. „Journal of Economics Perspectives” 2013, No 27 (2), s. 173—192.

<sup>27</sup> Zob. szerzej: J. CAPORASO, D. LEVINE: *Theories of Political Economy*. Cambridge 1992, rozdz. 1.

procesy. Ze względu na przyjęty przez niego aparat narzędziowy i metodę badawczą pozostają one niejako poza jego percepcją oraz możliwościami prezentacji i zrozumienia. Aby dobrze zrozumieć ten fenomen współczesnej ekonomii, należy zwrócić uwagę na fakt, że ekonomia jest podzielona. Nie stanowi ona paradygmatycznego monolitu, lecz składa się z wielu konkurujących z sobą szkół, które nie tylko w różny sposób postrzegają i badają zjawiska ekonomiczne, lecz — co więcej — zupełnie różnie rozumieją to, czym jest sama ekonomia oraz co jest jej przedmiotem badań. Jednak mimo tej mnogości szkół i nurtów w teorii ekonomii nie ma w niej pluralizmu. Istnieje jeden dominujący nurt — zwany głównym nurtem — wywodzący się ze szkoły neoklasycznej, którego przedstawiciele nierzadko charakteryzują się jako jedyni spadkobiercy „czystej” ekonomii. Dyscyplina ekonomii jest w nim sprowadzona do zjawiska gospodarowania, a więc takiego zarządzania rzadkimi zasobami, aby ich wykorzystanie przynosiło najwyższą użyteczność przy danych ograniczeniach. Jest to więc perspektywa *stricte* mikroekonomiczna, przyjmująca punkt widzenia jednostki, która jako jedyna staje przed określonymi problemami ekonomicznymi oraz jako jedyna podejmuje decyzje, kierując się swoimi preferencjami i możliwościami. Ów indywidualizm metodologiczny koncentruje się zatem na efektywności alokacji zasobów oraz przyjmuje logikę rachunku ekonomicznego przyrównującego koszty do korzyści (użyteczności). Stąd też właśnie bierze swoje źródło „ekonomiczny imperializm” zawierający się w instrumentalnej racjonalności zdolnej do objęcia i wytłumaczenia każdej dziedziny życia społecznego — małżeństwa, wiary, altruizmu, humanizmu itd. Taka ekonomia nie wyjaśnia zatem tylko problemów alokacji i gospodarowania — jest narzędziem pozwalającym zrozumieć funkcjonowanie świata (*sic!*), ponieważ niemalże każdy problem da się zredukować do problemu rachunku zysków i kosztów oraz podejmowania decyzji alokacyjnych. Pytanie o koszty tej redukcji pozostaje niestety nierozstrzygnięte, ponieważ nie mieszczą się one w jej logice. Kolejną kwestią wartą poruszenia jest jeszcze sztywne przywiązanie do metod formalnych i matematycznych, które w zasadzie stały się źródłem poznania ekonomicznego świata. Liczy się zatem to, co da się zmierzyć, skwantyfikować, zredukować do modelu, wyabstrahować i policzyć. Inne źródła wiedzy o świecie są uznawane za nienaukowe, a więc niezdolne do obiektywnego objaśniania zjawisk ekonomicznych. Tym samym liczne czynniki społeczne, polityczne, kulturowe czy historyczne pozostają wykluczone z ekonomicznej analizy, ponieważ nie spełniają podstawowego warunku przystawiania do pozytywistycznej wizji nauki.

Szkodliwych konsekwencji przedstawionego podejścia oraz braku pluralizmu jest wiele, ale z punktu widzenia niniejszego opracowania warto wspomnieć o dwóch z nich. Po pierwsze, przyjęte przez ekonomię głównego nurtu dwie hipotezy — racjonalnych oczekiwań oraz efektywnego rynku —

w zasadzie pozwalają na zupełne pominięcie sprawczego czynnika państwa w kształtowaniu ładu gospodarczego. Skoro rynki są efektywne (a więc prowadzą do maksymalizacji użyteczności osiągananej przez wszystkich uczestników gry rynkowej), a aktorzy charakteryzują się racjonalnymi oczekiwaniami (w tym posiadają pełną i doskonałą informację, którą są w stanie przetworzyć), to ład wykreowany w sposób spontaniczny zawsze będzie lepszy od tego zaprojektowanego i wdrożonego przez państwo. Zresztą od czasu rozpowszechnienia teorii wyboru publicznego pojęcie państwa zostało rozbite na grupy interesów (polityków i biurokratów), które kierują się tylko własnymi celami i oczekiwaniami w miejsce dobra publicznego. Tym samym państwo jest najczęściej źródłem ograniczeń stawianych efektywnemu rynkowi, działając w interesie wewnętrznych i zewnętrznych (np. lobbyści) grup nacisku, a przez to uniemożliwia maksymalizację użyteczności uczestników rynku. Państwo nie tylko jest zatem podmiotem zbędnym z punktu widzenia maksymalizacji efektywności procesów gospodarowania, ale jest wręcz dla nich szkodliwe. I drugą kwestią wartą wspomnienia jest przyjęte przez główny nurt założenie o racjonalności działań jednostek. Aktorzy kierując się własnymi preferencjami i ograniczeniami, posiadając pełną i doskonałą informację, zawsze będą podejmowali racjonalne decyzje prowadzące do powiększenia ich materialnego dobrobytu (użyteczności). Logiczną konsekwencją takiego założenia i rozumowania jest to, że podmioty dążące do maksymalizacji własnej użyteczności nie będą celowo działały na swoją szkodę. W ten sposób rynki, na których działają wolne i nieskrępowane jednostki, tym bardziej należy uznać za efektywne i działające z korzyścią dla wszystkich uczestników. Niestety, właśnie dlatego wielu czołowych ekonomistów nie wierzyło w możliwość wybuchu kryzysu w 2007 roku oraz nie potrafiło go wyjaśnić, nawet gdy już się rozpoczął<sup>28</sup>. Trudno przecież winą za niego obarczać efektywne rynki i racjonalnie działające jednostki. Szukanie fundamentów zjawisk makroekonomicznych w modelach zachowań aktorów poziomu mikro niesie z sobą jednak błędne założenie, że logika działań mikro jest jednocześnie logiką działań makro. W rzeczywistości często jest odwrotnie (np. paradoks zapobiegliwości, zachowania stadne inwestorów giełdowych a dążenie rynku do równowagi, logika działania grupowego). Niestety jest to twierdzenie szkoły heterodoksyjnej (m.in. postkeynesistów), więc pozostaje ignorowane przez główny nurt. Zarysowany wizerunek ekonomii głównego nurtu i jej założeń jest oczywiście nieco przerysowany (można by nawet powiedzieć — naiwny), ponieważ wielu ekonomistów dostrzega te słabości i nieścisłości, lecz gdyby próbować wskazać kluczowe modele i twierdze-

---

<sup>28</sup> Powszechnie znana jest anegdota o publicznym zapytaniu królowej brytyjskiej Elżbiety II w 2008 r. o to, dlaczego żaden z czołowych ekonomistów nie potrafił przewidzieć nadchodzącej recesji. Pytanie to pozostało w zasadzie bez odpowiedzi.

nia akceptowane przez większość przedstawicieli profesji, które jednocześnie pozostają punktem wyjścia do dalszych analiz i modelowania, to obraz ten mógłby okazać się całkiem trafny.

Byłoby jednak niezwykle krzywdzące dla ekonomii jako nauki społecznej (którą wciąż przecież jest), aby sprowadzać jej pole badawcze i metodę tylko do właśnie zarysowanego nurtu, choć niestety dość często się to zdarza. Pokazuje to zarazem natężenie owej dominacji, która przyćmiewa świadomość badaczy i studentów, że istnieją jeszcze inne nurty nauki ekonomii, których przedstawiciele w zupełnie inny sposób podchodzą do problemów ekonomicznych. Jak już wspomniano, funkcjonuje obecnie wiele nurtów i szkół ekonomii pozostających w zdystansowaniu wobec ekonomii głównego nurtu<sup>29</sup>. Ze względu na ich odmienność trudno jest opisać je w formie zbiorczej, która pozwoliłaby na jednoczesne uchwycenie zarówno ich różnic, jak i podobieństw. Wydaje się jednak, że można spróbować ująć to, jak przedstawiciele tychże nurtów i szkół widzą zadania stojące przed nauką ekonomii oraz jak rozumieją przedmiot jej dociekań. Według reprezentantów nurtów heterodoksyjnych ekonomia powinna zajmować się badaniem sposobów zaspokajania potrzeb ludzi. Takie podejście implikuje zupełnie odmienną perspektywę badawczą niż ekonomia widziana jako gospodarowanie. Wiadomo bowiem, że nie tylko rynek zaspokaja potrzeby ludzi — czynią to także państwo, organizacje charytatywne i non-profit, spółdzielnie, rodzina czy lokalna wspólnota. W centrum uwagi znajdują się wówczas nie tyle efektywność gospodarowania (a więc stosunek zysków do kosztów), ile sposoby i wielkość produkcji oraz dystrybucja dóbr i dochodów. Bada się całokształt procesów systemowych obsługujących proces zaspokajania potrzeb, jak również samo pochodzenie potrzeb, ich społeczne determinanty oraz zakres obiektywności i subiektywności ich charakteru. Tym samym kategoria efektywności zostaje sprowadzona do problemu techniczno-organizacyjnego, a nie ekonomicznego. Innym ujęciem gospodarki jest traktowanie jej jako subsystemu całego społeczeństwa. Takie podejście bliskie jest socjologii ekonomicznej, ale także takim nurtom ekonomii, jak tradycyjny instytucjonalizm czy ekonomia postmarksistowska. Do badania i zrozumienia zjawisk i procesów ekonomicznych niezbędne wówczas jest odnoszenie się do polityki, kultury, wartości czy historii właściwej danemu społeczeństwu po to, by poznać jego strukturę instytucjonalną, w której funkcjonują ekonomiczni aktorzy. Jednocześnie nie zakłada się, że rynki będą zawsze podporządkowane efektywności — mogą one kierować się odmienną logiką narzucaną na przykład przez tradycje, zwyczaje czy wartości. Tak samo jednostki nie muszą dążyć do maksymalizowania swojej użyteczności (jakkolwiek rozu-

---

<sup>29</sup> Chang dokonuje interesującego i przystępnego przeglądu tychże szkół: H.-J. CHANG: *Ekonomia. Instrukcja obsługi*. Przeł. B. SZELEWA. Warszawa 2015, rozdz. 4.

mianej), ale podporządkowywać się logice stosowności czy hierarchii, które będą wpływać na ich decyzje ekonomiczne.

Ekonomia głównego nurtu nie jest zatem jedyną „właściwą” metodą uprawiania ekonomii — posiada bowiem metodologiczne warianty alternatywne. Zresztą to właśnie te alternatywne podejścia okazują się znacznie poręczniejsze w przypadku analizy takich przypadków polityki gospodarczej, jak ten przytoczony we wcześniejszej części opracowania. Ukazane ściśle powiązania gospodarki z polityką wydają się niezbędne, by zrozumieć źródła szwedzkiego ładu gospodarczego i makroekonomicznej stabilności. Niestety dla ekonomii postrzeganej przez pryzmat racjonalności gospodarowania będzie to raczej dzieło przypadku lub korzystnych okoliczności, a nie politycznej woli i planowego działania. Zwolennicy nurtów ekonomii heterodoksyjnej potrafiliby to ująć znacznie lepiej, choć zapewne przez własne specyficzne sposoby oglądu rzeczywistości. Istotne jednak jest to (i wspólne dla niemal wszystkich nurtów alternatywnych), że powiązania między polityką i gospodarką są niezwykle silne, a więc warto i należy je badać. Tym właśnie zajmuje się ekonomia polityczna, która po dekadach zepchnięcia na karty podręczników historii myśli ekonomicznej staje się coraz częściej spotykanym nurtem badawczym na uniwersytetach świata zachodniego<sup>30</sup>. W Polsce niestety odeszła nie tylko w zapomnienie, lecz nawet w niesławę wraz z upadkiem poprzedniego systemu. Wówczas to z uczelni i szkół wyższych zniknęły takie przedmioty, jak „ekonomia polityczna marksizmu-leninizmu” czy „ekonomia polityczna kapitalizmu” (będące *nota bene* jedyną „właściwą” wykładnią systemów polityczno-gospodarczych), które na długo zniechęciły wykładowców i studentów do poruszania tej tematyki. Zniknęły także katedry ekonomii politycznej<sup>31</sup> jako te nieprzystające do nowej rynkowej rzeczywistości w czasach „końca historii”. Niestety wydaje się, że w ten sposób wylano dziecko z kąpielą, ujmując rzecz kolokwialnie, ponieważ zagadnienia poruszane na gruncie tych podejść wcale nie zniknęły, a jedynie przyjęły inną formę. Natomiast dzisiejszy program nauczania ekonomii (w tym mikro- i makroekonomii) wydaje się nadzwyczaj oderwany od realiów współczesnego świata, w którym polityka idzie w parze z procesami gospodarowania. Przedstawiciele ekonomii politycznej natomiast zadawali i wciąż zadają pytania o rolę państwa w gospodarce. Pytają między innymi o społeczne i polityczne cele, które uznaje się za pożądane i warte, by do nich dążyć. To automatycznie implikuje problem wartości, z których owe dążenia mają wynikać, jak również problem naszego wyobrażenia o świecie oraz pewności (a może raczej niepewności) wiedzy posiadanej przez społec-

<sup>30</sup> Zob. np. interesujący zbiór *Czym jest ekonomia polityczna dzisiaj?* Red. J. WILKIN. Warszawa 2004.

<sup>31</sup> Jak podaje Jerzy Wilkin, ostały się jedynie na Uniwersytecie Warszawskim oraz Uniwersytecie w Białymstoku. Ibidem.

czeństwa i decydentów. Wszystko to implikuje, że ekonomia polityczna jest obciążona dużym ładunkiem subiektywności i „nienaukowości”, co w oczach wielu dyskwalifikuje ją jako naukę. Przecież czysta ekonomia mogła pojawić się na przełomie XIX i XX wieku właśnie dlatego, że odrzucono w niej ów „niepewny” element polityczny. Niestety sedno sprawy tkwi w tym, że procesy, które zachodzą w realnym świecie, nie podlegają kryteriom naukowości i racjonalności, tylko postępują samoczynnie. Tym samym ekonomia polityczna oferuje znacznie lepsze ich zrozumienie niż wyabstrahowane modele matematyczne, zrozumienie, które było fundamentem powstania nauk społecznych, zanim nastały czasy racjonalności instrumentalnej. Powszechny renesans ekonomii politycznej z całą pewnością dokonałby się z korzyścią dla współczesnej teorii i praktyki nauki ekonomii.

Katarzyna Todos  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności

**Abstract:** Remedies for the protection of constitutional rights and freedoms

The only way for human and citizens' rights and freedoms indicated by Chapter II of the Constitution of the Republic of Poland to be fully realized is providing an effective system of remedies for the protection of constitutional rights and freedoms. As it has been repeatedly emphasized in the case-law of both the European Court of Human Rights and the Polish Constitutional Tribunal, such legal institutions as the right to court, the right to constitutional complaint, or the right to file a complaint with the European Court of Human Rights play a major role in guaranteeing the actual existence of the rights and freedoms granted by the Constitution. This reality is also backed by statistical data which unanimously suggest that persons whose rights and freedoms are infringed upon quite frequently use the legal remedies granted to them. Therefore, it seems necessary to analyze the structure of remedies for the protection of constitutional rights and freedoms.

**Key words:** human and citizens' rights, remedies for the protection of constitutional rights and freedoms, the right to court, the right to constitutional complaint, the right to file

## Wprowadzenie

Zgodnie z art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela. Zatem nie wystarczy jedynie wskazanie tych wartości w przepisach ustawy zasadniczej, ale konieczne jest także stworzenie systemu gwarantującego ochronę konstytucyjnych praw i wolności przed naruszeniem<sup>1</sup>. Również Europejski Trybunał Praw Człowieka w swych orze-

---

<sup>1</sup> B. BANASZAK: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 72; A. ZIELIŃSKI: *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich*. W: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*. Red. B. BANASZAK, A. PREISNER. Warszawa 2002, s. 697.



czeniuach niejednokrotnie wypowiadał się na temat ogromnej roli odpowiednio ukształtowanych środków ochrony wolności i praw w zapewnieniu funkcjonowania tych wartości w pełni. W wyroku w sprawie *Kruslin przeciwko Francji*, krytykując francuskie prawo za brak wskazania z wystarczającą jasnością zakresu i sposobu korzystania przez władzę państwową z przyznaných jej uprawnień, podkreślił on konieczność wykreowania takich gwarancji dochodzenia praw przez jednostkę, z których ta będzie mogła skorzystać, w razie gdy władza dopuści się nadmiernej uznaniowości<sup>2</sup>. Środki ochrony praw człowieka powinny być dostępne, zwłaszcza gdy mowa o takiej ingerencji władzy państwowej w prawa i wolności danej osoby, której ta nie jest świadoma, bo na przykład wymaga tego interes państwa<sup>3</sup>. Z punktu widzenia rozważań dotyczących środków ochrony wolności i praw na uwagę zasługuje także wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Tolstoy Miloslavsky przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*. Pamflet autorstwa skarżącego uraził lorda Aldingtona, który wytoczył sprawę o zniesławienie. Sąd zakazał rozpowszechniania pamfletu oraz zasądził kwotę półtora miliona funtów tytułem zadośćuczynienia. Mikołaj Tolstoy Miloslavsky postanowił odwołać się od wyroku, jednak nie przyniosło to oczekiwanego przez niego efektu. Zwrócił się zatem do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który skrytykował angielski system prawny, zaznaczając, że nadał on kontroli sądów obu instancji kształt, który przyznając ławie przysięgłych dużą swobodę, nie przewidywał żadnych gwarancji uniemożliwiających orzeczenie zbyt wygórowanego odszkodowania<sup>4</sup>.

Tym samym należy stwierdzić, że niezbędne jest zapewnienie środków, których rolą będzie weryfikowanie postępowania władzy z punktu widzenia legalności i trafności jej poczynań<sup>5</sup>. Jak wskazuje Paweł Sarnecki, z treści wspomnianego wcześniej art. 5 Konstytucji nie wynika jedynie obowiązek godzenia się władz państwowych na w pełni swobodne korzystanie przez obywateli z przyznaných im praw i wolności. Zadaniem, a nawet powinnością rządzących jest bowiem dążenie do zagwarantowania mechanizmów pozwalających na egzekwowanie konstytucyjnych praw i wolno-

---

<sup>2</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24 kwietnia 1990 r. w sprawie *Kruslin v. France*, HUDOC nr 11801/85; podobnie Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13 grudnia 2001 r. w sprawie *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova*, HUDOC nr 45701/99.

<sup>3</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 4 maja 2000 r. w sprawie *Rotaru v. Romania*, HUDOC nr 28341/95.

<sup>4</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13 lipca 1995 r. w sprawie *Tolstoy Miloslavsky v. The United Kingdom*, HUDOC nr 18139/91.

<sup>5</sup> L. GARLICKI: *Komentarz do art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. W: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*. Red. L. GARLICKI. Warszawa 2010, s. 487.

ści<sup>6</sup>. Nieco dalej idącą tezę stawia Wojciech Zakrzewski, który twierdzi, że fakt ujęcia regulacji obligującej władze do zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela w rozdziale I ustawy zasadniczej przyznaje jej rangę zasady ustrojowej, co więcej, wykreowana w ten sposób zasada zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela stanowi także „fundament ustroju państwa i określa istotę Konstytucji”<sup>7</sup>. Nie ulega wątpliwości, że najbardziej efektywną i pożądaną metodę zrealizowania przez władzę państwową nałożonych na nią, na mocy art. 5 Konstytucji, obowiązków stanowi kreacja sprawnie funkcjonującego systemu środków ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Niemniej jednak, jak należy podkreślić, samo wskazanie takich instytucji w treści ustawy zasadniczej nie jest w tym przypadku wystarczające — to sposób ich ukształtowania oraz praktyka stosowania mają główne znaczenie dla uznania, że władzy państwowej udało się stworzyć możliwość skutecznego dochodzenia przez uprawnionych przyznanych im wolności i praw, a co za tym idzie — w pełni urzeczywistnić przyznane przez Konstytucję prawa i wolności. Dlatego też niezbędne stało się dokonanie przeglądu środków konstytucyjnych praw i wolności, które funkcjonują w polskim systemie prawnym zarówno z woli polskiego ustrojodawcy, jak i z mocy regulacji rangi międzynarodowej.

Przechodząc do analizy rozwiązań prawnych przewidzianych w tym zakresie, należy wskazać następujące środki ochrony praw człowieka: prawo do sądu, prawo do wynagrodzenia szkody, prawo do skargi konstytucyjnej, prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich, a także prawo do skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

## Prawo do sądu

Leszek Garlicki dwuwymiarowo definiuje prawo do sądu. Wskazuje, że ogólnie można je rozumieć jako dyrektywę, określającą wymogi zgodnej z prawem i dopuszczalnej ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, której podstawę stanowić musi orzeczenie sądu. Natomiast z perspektywy obywatela, którego prawa i wolności zostały ograniczone, prawo do sądu stanowi jeden z najważniejszych środków ochrony praw człowieka<sup>8</sup>. Jacek Gołaczyń-

<sup>6</sup> P. SARNECKI: *Komentarz do art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. L. GARLICKI. Warszawa 2007, s. 3.

<sup>7</sup> W. ZAKRZEWSKI: *Zasada wolności i praw człowieka i obywatela*. W: *Polskie prawo konstytucyjne*. Red. W. SKRZYDŁO. Lublin 2008, s. 111.

<sup>8</sup> L. GARLICKI: *Prawo do sądu*. W: *Prawa człowieka. Model prawny*. Red. R. WIERUSZEWSKI. Wrocław—Warszawa—Kraków 1991, s. 538.

ski i Andrzej Krzywonos podkreślają, że właściwe funkcjonowanie prawa do sądu zapewnić może jedynie odpowiednie ukształtowanie przepisów prawa materialnego, procesowego oraz struktury wymiaru sprawiedliwości<sup>9</sup>.

O ogromnym znaczeniu prawa do sądu świadczy fakt wskazania go w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. W sprawie Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Europejski Trybunał Praw Człowieka zaakcentował wartość prawa do sądu jako jednego z podstawowych elementów wieloletniego dorobku państw europejskich, wskazując, że zgodnie z preambułą Konwencji, rządy państw-sygnatariuszy, działających w tym samym duchu i posiadających wspólne dziedzictwo ideałów i tradycji politycznych, poszanowania wolności i rządów prawa, zdecydowały się podjąć pierwsze kroki w celu zbiorowego zagwarantowania niektórych praw wymienionych w Powszechnej deklaracji praw człowieka. Zatem stanowione przez art. 6 ust. 1 Konwencji prawo do sądu jest jednym z najważniejszych praw człowieka zasługującym na szczególną ochronę<sup>10</sup>.

Konstytucja gwarantuje istnienie tego mającego kluczowe znaczenie dla ustroju demokratycznego środka ochrony praw człowieka w art. 45 ust. 1, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Regulację tę dopełnia art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Piotr Winczorek akcentuje, że w zakres pojęcia „każdy” można włączyć osoby fizyczne, prawne, obywateli i cudzoziemców<sup>11</sup>. Natomiast Mariusz Jagielski zalicza do tej grupy także apatrydów i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej<sup>12</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 7 stycznia 1992 roku podkreślił, że „jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwienia im

---

<sup>9</sup> J. GOLACZYŃSKI, A. KRZYWONOS: *Prawo do sądu*. W: *Prawa i wolności obywatelskie...*, s. 730.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 287; Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 lutego 1975 r. w sprawie Golder v. The United Kingdom, HUDOC nr 4451/70.

<sup>11</sup> P. WINCZOREK: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. Warszawa 2008, s. 110.

<sup>12</sup> M. JAGIELSKI: *Status prawny jednostki*. W: *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*. Red. R.M. MAŁAJNY. Warszawa 2013, s. 244.

obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. W konsekwencji prawo do wymiaru sprawiedliwości przez sąd zajmuje tak ważne miejsce, że jakakolwiek wykładnia ścieśniająca [...] w tym zakresie nie odpowiadałaby ani celowi, ani charakterowi ustroju RP. Prawo jednostki do rzetelnego i publicznego procesu, w którym są rozstrzygane jej prawa o charakterze administracyjnym, cywilnym, a także do postępowania, w którym przedstawione są przeciwko niej zarzuty karne, wynika z zasady zawartej w art. 1 Konstytucji, iż Polska jest państwem prawnym<sup>13</sup>.

Z kolei w wyroku z 13 maja 2002 roku Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że „w Konstytucji z 1997 roku prawo do sądu zostało *expressis verbis* wyrażone w art. 45 ust. 1 [...]. Przepis ten, zamieszczony w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom osobistym człowieka i obywatela, jest źródłem prawa podmiotowego przysługującego jednostce. Miejsce art. 45 w systematyce Konstytucji wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych. Konstytucyjna formuła prawa do sądu ma także inne znaczenie; stanowi zasadę prawa konstytucyjnego i w tym sensie jest dyrektywą tworzenia prawa i dyrektywą interpretacyjną<sup>14</sup>. Bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego akcentuje ogromną rolę, jaką prawo do sądu odgrywa w ustroju demokratycznym.

Konstytucja nie limituje również zakresu spraw, w których można zwrócić się do sądu. O szczególnym znaczeniu prawa do sądu świadczy też fakt ujęcia go w katalogu praw niederogowalnych zawartym w art. 233 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać między innymi stanowionego przez art. 45 Konstytucji prawa do sądu. W wyjątkowych przypadkach zakres ochrony przyznany poszczególnym wolnościom i prawom określa ustawa. I tak można wskazać, że zgodnie z art. 76 Konstytucji, władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, lecz zakres tej ochrony określa ustawa. Nie można jednak w tej sytuacji mówić o zupełnym braku dostępu do sądu — ustawodawca bowiem wskazał jedynie, w jakim zakresie możliwe jest dochodzenie przyznanych praw i wolności<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 1992 r., sygn. akt: K 8/91, LEGALIS nr 10109.

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 2002 r., sygn. akt: SK 32/01, LEGALIS nr 54112.

<sup>15</sup> M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 244; P. SARNECKI: *Komentarz do art. 45 Konstytucji*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. L. GARLICKI. Warszawa 1999, s. 3.

W wyroku z dnia 9 czerwca 1998 roku Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że w skład konstytucyjnego prawa do sądu wchodzi: prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej oraz prawo do uzyskania wyroku sądowego<sup>16</sup>. Rozwijając tę tezę Trybunału Konstytucyjnego, należy podkreślić, że prawo dostępu do sądu to możliwość zainicjowania postępowania sądowego<sup>17</sup>. Zdaniem Trybunału, „oznacza [ono] dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd na żądanie zainteresowanego. Do legislatywy należy określenie sądu, który uważa za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw”<sup>18</sup>.

Z kolei prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej ma gwarantować „takie ukształtowanie środków proceduralnych, które umożliwią właściwe zrównoważenie pozycji procesowej każdej ze stron. [...] Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu, uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć”<sup>19</sup>. W wyroku z dnia 11 czerwca 2002 roku Trybunał Konstytucyjny wskazał także, że „w każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania. Jednostka musi uzyskać w szczególności możliwość przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych. Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych. Ustawodawca może ograniczyć udział stron w określonych czynnościach procesowych, ograniczenia takie powinny jednak zawsze posiadać odpowiednie uzasadnienie. Ocena konkretnych rozwiązań ustawowych z punktu widzenia wymogów sprawiedliwości proceduralnej powinna uwzględniać charakter spraw rozpoznawanych w danym postępowaniu”<sup>20</sup>. Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował także niebezpieczeństwo, jakie niesie z sobą nieodpowiednie ukształtowanie postępowania sądowego, stwierdzając, że „nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu

---

<sup>16</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt: K 28/97, LEGALIS nr 10441.

<sup>17</sup> M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 244.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt: K 28/97, LEGALIS nr 10441.

<sup>19</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 lipca 2004 r., sygn. akt: P 2/04, LEGALIS nr 64210.

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 czerwca 2002 r., sygn. akt: SK 5/02, LEGALIS nr 54428.

(np.: godność osobową, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez fakt naruszenia zaufania, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. Uzasadnia to tezę, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym<sup>21</sup>.

Ostatnim z elementów prawa do sądu jest prawo do uzyskania wyroku sądowego, które należy rozumieć jako konieczność stworzenia rozwiązań umożliwiających egzekwowanie prawomocnych wyroków<sup>22</sup>. Tematykę tę w postępowaniu cywilnym reguluje część III Kodeksu postępowania cywilnego, dotycząca postępowania egzekucyjnego, natomiast w postępowaniu karnym — Kodeks karny wykonawczy<sup>23</sup>.

Podsumowując rozważania dotyczące prawa do sądu, należy wskazać, że jest to niezmiernie ważny środek ochrony praw człowieka, niemniej jednak nie zawsze funkcjonuje tak, jak powinien, o czym świadczy ogromna liczba skarg przeciwko Polsce kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dotyczących naruszenia art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z danych statystycznych opublikowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wynika, że w 2014 roku przeciwko Polsce zapadło 28 wyroków, a w 20 z nich przynajmniej jeden z zarzutów naruszenia postanowienia Konwencji okazał się zasadny<sup>24</sup>. W maju 2014 roku Trybunał dwukrotnie zastanawiał się, czy Polska dopuściła się naruszenia art. 6 Konwencji. W sprawach Goławski i Pisarek przeciwko Polsce<sup>25</sup> oraz Hoszowski przeciwko Polsce<sup>26</sup> Trybunał uznał słuszność zarzutów — zgodził się ze skarżącymi, że toczące się w ich sprawach postępowania cywilne jednoznacznie można określić mianem przewlekłych<sup>27</sup>. Na uwagę zasługują także wyroki z dnia 24 lipca 2014 roku w sprawach Husajn (Abu Zubaydah) oraz Al Nashiri przeciwko Polsce, w których Trybunał stwierdził, że doszło do naruszenia art. 6 Konwencji. Skarżący zostali pozbawieni wolności na podstawie decyzji komisji wojskowej, a postępowanie toczące się przed nią

---

<sup>21</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt: SK 30/05, LEGALIS nr 72310.

<sup>22</sup> M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 244.

<sup>23</sup> Dz.U. 1997, nr 90, poz. 557.

<sup>24</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2014\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2014_ENG.pdf), stan na dzień 3 czerwca 2015 r.

<sup>25</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27 maja 2014 r. w sprawie Goławski i Pisarek przeciwko Polsce, HUDOC nr 32327/10.

<sup>26</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27 maja 2014 r. w sprawie Hoszowski przeciwko Polsce, HUDOC nr 40988/09.

<sup>27</sup> Zestawienie kwartalne wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich za miesiące kwiecień, maj, czerwiec 2014 r.

nie spełniało wymogów wskazanych w art. 6 Konwencji<sup>28</sup>. Sprawa ta wiąże się ze współpracą Polski z władzami amerykańskimi, dotyczącą funkcjonowania na terytorium Rzeczypospolitej więzień Centralnej Agencji Wywiadowczej Stanów Zjednoczonych Ameryki. Natomiast w grudniu 2014 roku po raz kolejny Trybunał wskazał, że doszło do przewlekłości postępowania, a tym samym do naruszenia art. 6 Konwencji<sup>29</sup>.

Również w 2015 roku Trybunał niejednokrotnie badał zasadność zarzutu przewlekłości postępowania. Zestawienie kwartalne wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich za miesiące styczeń, luty i marzec 2015 roku wskazuje, że w tym okresie zapadły przeciwko Polsce aż trzy wyroki dotyczące przewlekłości postępowania<sup>30</sup>. Z kolei w kwietniu 2015 roku, w sprawie Gawrecki przeciwko Polsce<sup>31</sup>, Trybunał nie rozpoznał merytorycznie postawionego zarzutu przewlekłości postępowania, ponieważ skarżący nie skorzystał z przysługującej mu na poziomie krajowym skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>32</sup>.

W pewnym sensie przełomowy z punktu widzenia tematyki przewlekłości postępowania okazał się wyrok Trybunału z dnia 5 lipca 2015 roku w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce<sup>33</sup>. W przedmiotowej sprawie, oprócz przewlekłości postępowania, skarżący podnieśli także zarzut naruszenia art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ze względu na pewne wady funkcjonującej w systemie krajowym skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Dokonując analizy tego środka odwoławczego, Trybunał wskazał dwie znaczące dysfunkcje

<sup>28</sup> Zestawienie kwartalne wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich za miesiące październik, listopad, grudzień 2014 r.

<sup>29</sup> Zestawienie kwartalne wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich za miesiące lipiec, sierpień, wrzesień 2014 r.

<sup>30</sup> Zestawienie kwartalne wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich za miesiące styczeń, luty, marzec 2015 r. Wszystkie zestawienia dostępne na stronie: <http://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/opracowania-i-analizy-standardy-w-zakresie-ochrony-praw-czlowieka/zestawienia-kwartalne-wyrokow-etpcz-w-sprawach-polskich/>, stan na dzień 12 grudnia 2015 r.

<sup>31</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 14 kwietnia 2015 r. w sprawie Gawrecki przeciwko Polsce, HUDOC nr 56713/09.

<sup>32</sup> Por. ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. 2004, nr 179, poz. 1843).

<sup>33</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 7 lipca 2015 r. w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce, HUDOC nr 72287/10.

skargi uniemożliwiającej jej pełną skuteczność. Po pierwsze, w wyniku jej wniesienia sądy co prawda badały daną sprawę pod kątem przewlekłości, niemniej jednak odnosząc ten zarzut wyłącznie do tego etapu postępowania, w którym strona zdecydowała się na skorzystanie z tej konstrukcji prawnej. Po drugie, wątpliwości Trybunału wzbudziła także wysokość sum pieniężnych przyznawanych skarżącym od Skarbu Państwa w razie uwzględnienia skargi. Zdaniem Trybunału, kwoty te nie wpisywały się w ramy standardów wypracowanych w orzecznictwie europejskim, a niejednokrotnie były o wiele niższe od przewidzianych w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 roku. Tym samym Trybunał stwierdził, że wadliwość skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie wynika z niewłaściwego ukształtowania tej konstrukcji prawnej, lecz ze sposobu, w jaki jest ona rozpatrywana przez sądy. Niniejszy wyrok ma ogromne znaczenie z punktu widzenia przewlekłości postępowania, ponieważ Trybunał postanowił również notyfikować stronie rządowej aż 591 skarg, w których zdaniem Trybunału konieczne jest zagwarantowanie skarżącym słusznego zadośćuczynienia. Natomiast o dalszych środkach, jakie będzie musiał podjąć rząd Rzeczypospolitej Polskiej w celu wykonania wyroku z dnia 7 lipca 2015 roku, zadecyduje Komitet Ministrów.

Z kolei 15 września 2015 roku, orzekając w sprawie Mogielnicki przeciwko Polsce<sup>34</sup>, Trybunał po raz kolejny rozważał, czy doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, choć tym razem zarzut dotyczył innego aspektu prawa do sądu. Zatem największym problemem Rzeczypospolitej Polskiej uniemożliwiającym pełną realizację prawa do sądu jest przewlekłość postępowania i jedynie dążenie do usprawnienia procedur sądowych może zapewnić odpowiednie funkcjonowanie tego niezmiernie ważnego środka ochrony praw człowieka.

## Prawo do wynagrodzenia szkody

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. L. Garlicki stwierdza, że regulacja ta zarówno

---

<sup>34</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 15 września 2015 r. w sprawie Mogielnicki przeciwko Polsce, HUDOC nr 42689/09.



stanowi potwierdzenie zasady legalizmu zawartej w art. 7 Konstytucji, jak i gwarantuje każdemu możliwość dochodzenia swoich praw naruszonych przez działalność władzy publicznej. Wspomniany autor podkreśla, że pojęcie „władza publiczna” oznacza nie tylko władzę wykonawczą, ale i sądowniczą i ustawodawczą. Zakres wspomnianego terminu rozszerza art. 163 Konstytucji, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych<sup>35</sup>. Odpowiedzialność za szkodę mogą także ponieść podmioty prywatne, jeżeli tylko uprawniono je do wykonywania władzy publicznej<sup>36</sup>.

Szkoda, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, zdaniem M. Jagielskiego, dotyczy doznanego uszczerbku nie tylko o charakterze majątkowym, ale i niemajątkowym<sup>37</sup>. Tezę tę potwierdził także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 roku, w którym wskazał, że „użyte w Konstytucji pojęcie szkody powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2. Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym”<sup>38</sup>.

W art. 77 ust. 1 Konstytucji mowa o niezgodnym z prawem działaniu (bądź też zaniechaniu) organu władzy publicznej. Zatem regulacja ta dotyczy jedynie takiego postępowania władzy publicznej, którego nie można wpisać w ramy obowiązujących przepisów prawa. Natomiast nie ma znaczenia na przykład niezgodność z normami moralnymi<sup>39</sup>. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że „niezgodność z prawem” należy „rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. [...] Musi być [ona] rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87—94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem zasad współżycia społecznego lub dobrych obyczajów. Należy jednak podkreślić, że nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialno-

---

<sup>35</sup> L. GARLICKI: *Komentarz do art. 77 Konstytucji*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. L. GARLICKI..., s. 11.

<sup>36</sup> M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 245.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt: SK 18/00, LEGALIS nr 52235.

<sup>39</sup> M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 245; L. GARLICKI: *Komentarz do art. 77...*, s. 17.

ści odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego<sup>40</sup>.

Ostatnią przesłanką odpowiedzialności jest konieczność wykazania związku przyczynowego między niezgodnym z prawem działaniem organu a zaistniałą szkodą.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył także, że „zważywszy na najwyższą moc Konstytucji oraz ustrojową zasadę ochrony praw i wolności (art. 5 w zw. z art. 31 ust. 1 i art. 30 Konstytucji), konstytucyjnemu prawu podmiotowemu do domagania się odszkodowania należy zapewnić efektywność. Realizacja na poziomie ustawowym prawa wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji powinna zapewniać realną odpowiedzialność władzy publicznej<sup>41</sup>. Regulację konstytucyjną w tym zakresie dopełniają dość szczegółowe rozwiązania Kodeksu cywilnego. Zgodnie z jego art. 417 § 1, za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Natomiast art. 417<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego ustanawia regulację dotyczącą szkód poniesionych w wyniku wydania bądź niewydania aktu normatywnego czy też prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji. Z kolei art. 417<sup>2</sup> Kodeksu cywilnego prezentuje nieco inne ujęcie odpowiedzialności władzy państwowej. Według tego przepisu, jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, to poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności. Podobnie jak na mocy art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie ma znaczenia, czy funkcjonariusz powodujący szkodę ponosi za to winę. Zatem, jak podkreśla Józef Kremis, w art. 417—417<sup>2</sup> Kodeksu cywilnego wskazano przesłanki odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego — deliktu władzy publicznej<sup>42</sup>.

Konkludując, należy stwierdzić, że regulacja dotycząca odpowiedzialności władz publicznych za szkody wyrządzone bezprawnymi działaniami jest niezmiernie ważnym środkiem ochrony praw człowieka. Tylko jego właściwe funkcjonowanie zapewnia jednostce odpowiednią pozycję w relacji z władzą państwową, jakiej wymaga ustrój demokratyczny.

---

<sup>40</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt: SK 18/00, LEGALIS nr 52235.

<sup>41</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt: SK 34/08, LEGALIS nr 179343.

<sup>42</sup> J. KREMIS: *Komentarz do art. 417 Kodeksu cywilnego*. W: *Kodeks cywilny. Komentarz*. Red. E. GNIEWEK. Warszawa 2011, s. 715.

## Prawo do skargi konstytucyjnej\*

Kolejnym środkiem ochrony praw człowieka jest prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo na zasadach określonych w ustawie wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Ustrojodawca zdecydował się na model skargi, w którym kwestionuje się konstytucyjność aktu prawnego, ale nie jest możliwe powoływanie się na zaniechanie prawodawcy. Tym samym zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi jedynie podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania<sup>43</sup>.

Legitymowanym czynnie do wniesienia skargi jest „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”, a zatem, jak wskazuje L. Garlicki, mowa tu o każdym, komu przysługują konstytucyjne wolności i prawa — tak jest w przypadku osób fizycznych i osób prawnych<sup>44</sup>. Natomiast jak zaakcentował Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 22 maja 2007 roku, osoby prawne prawa publicznego nie są uprawnione do wniesienia skargi, ponieważ „status prawny organów władzy publicznej jest wyraźnie uregulowany w odrębnych rozdziałach Konstytucji, poza przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela. [...] Organy władzy publicznej z istoty rzeczy wykonują zadania wynikające z ich kompetencji, a nie korzystają z praw i wolności”<sup>45</sup>.

W doktrynie panuje zgodność co do przedmiotu skargi konstytucyjnej — dotyczy ona naruszenia wolności i praw określonych w Konstytucji, z wyjątkiem przyznanego cudzoziemcom na podstawie art. 56 Konstytucji prawa

---

\* Stan prawny na dzień 12 kwietnia 2016 r.

<sup>43</sup> J. TRZCIŃSKI: *Komentarz do art. 79 Konstytucji*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. L. GARLICKI..., s. 3.

<sup>44</sup> L. GARLICKI: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2014, s. 368.

<sup>45</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2007 r., sygn. akt: SK 70/05, LEGALIS nr 86770.

azyłu i prawa do uzyskania statusu uchodźcy, co wynika z regulacji art. 79 ust. 2 Konstytucji<sup>46</sup>. Rozbieżności pojawiają się w ujęciu wymogów czy też przesłanek wniesienia skargi konstytucyjnej.

M. Jagielski wskazuje pięć wymogów formalnych: aktualny i osobisty interes prawny skarżącego, prawomocność orzeczenia lub decyzji, dotrzymanie terminu, spełnienie przez skargę wymogów pisma procesowego oraz przymus adwokacki<sup>47</sup>. Z kolei Anna Łabno pisze o dwóch rodzajach przesłanek skargi konstytucyjnej — materialnych i formalnych. Do pierwszej grupy wspomniana autorka zalicza aktualny, osobisty interes prawny i zasadę subsydiarności, natomiast zachowanie terminu, odpowiednia forma skargi i przymus adwokacki, jej zdaniem, stanowią przesłanki formalne<sup>48</sup>.

Przechodząc do analizy poszczególnych wymogów, należy stwierdzić, że interes prawny osobisty i aktualny oznacza, że naruszenie wolności lub praw musiało dotknąć bezpośrednio skarżącego, co więcej, rzeczywiście miało miejsce lub nawet trwa nadal. Z kolei zasada subsydiarności, w zakres której można włączyć wymóg prawomocności orzeczenia lub decyzji, wymaga wyczerpania całego wachlarza środków zaskarżenia, jakie oferują normy regulujące postępowanie w danej sprawie. Podkreślił to także Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 5 grudnia 1997 roku, wskazując, że „istotą skargi konstytucyjnej jest jej nadzwyczajny i subsydiarny charakter. Skarga ta może zostać uruchomiona dopiero w sytuacji, gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie. Do rozstrzygnięcia o sprawach indywidualnych są bowiem przede wszystkim powołane sądy i organy administracji publicznej, a Trybunał Konstytucyjny powinien wkraczać dopiero po wyczerpaniu tych wszystkich procedur pozwalających na rozstrzygnięcie sprawy, które mogą zostać uruchomione przez samego skarżącego. Na tym polega istota przesłanki »ostatecznego orzeczenia«, sformułowanej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Od takiego orzeczenia skarżącemu nie może już przysługiwać żaden środek odwoławczy ani inny środek zaskarżenia”<sup>49</sup>. Z zasadą subsydiarności koresponduje także art. 64 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym<sup>50</sup>, zgodnie z którym skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej w ciągu trzech miesięcy

<sup>46</sup> M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 245; L. GARLICKI: *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 368; A. ŁABNO: *Trybunał Konstytucyjny*. W: *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 614.

<sup>47</sup> M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 246.

<sup>48</sup> A. ŁABNO: *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP*. W: *Prawa i wolności obywatelskie...*, s. 778—786.

<sup>49</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 1997 r., sygn. akt: Ts 1/97, LEGALIS nr 10397.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 1064).

od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Należy również zaakcentować, że skarga powinna odpowiadać wymogom dotyczącym pisma procesowego wskazanym w art. 126 Kodeksu postępowania cywilnego, a także zawierać informacje wymienione w art. 65 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym: określenie przedmiotu kontroli — kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, konstytucyjnych wolności i praw, które uległy naruszeniu, uzasadnienie skargi oraz przedstawienie stanu faktycznego. Termin do jej wniesienia to, zgodnie z art. 64 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, trzy miesiące od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. W postanowieniu z dnia 7 grudnia 2004 roku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „trzymiesięczny termin do wystąpienia ze skargą konstytucyjną wyznacza czasowe granice dla podjęcia przez skarżącego obrony naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, co uzasadnia przyjęcie jego materialnoprawnego charakteru”<sup>51</sup>. Również A. Łabno podkreśla, że jest to termin materialnoprawny, a tym samym zawity — jego upływ uniemożliwi wniesienie skargi, nie podlega on także przywróceniu<sup>52</sup>. Artykuł 66 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że skargę sporządza adwokat lub radca prawny, chyba że skarżącym jest sędzia, prokurator, adwokat, radca prawny, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, co zapewne podyktowane jest poziomem trudności, jaki charakteryzuje sporządzanie skargi do Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 14 grudnia 1999 roku Trybunał zaznaczył, że „fachowe zastępstwo prawne, o jakim mowa w art. 48 ust. 1 ustawy<sup>53</sup>, zakłada, że skarga konstytucyjna zostanie sporządzona zgodnie z wymaganiami prawnymi, z pełnym wykorzystaniem istotnych w sprawie zarzutów i okoliczności, oraz z uwzględnieniem konsekwencji wynikających z niezachowania terminów”<sup>54</sup>.

Po analizie wymogów skargi konstytucyjnej należy zadać pytanie o to, jakie są skutki jej wniesienia. M. Jagielski wskazuje, że w razie uznania normy prawnej będącej podstawą rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego za niekonstytucyjną nastąpi jej derogacja z porządku prawnego<sup>55</sup>. A. Łabno

<sup>51</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 2004 r., sygn. akt: Ts 99/04, LEGALIS nr 67684.

<sup>52</sup> A. ŁABNO: *Skarga konstytucyjna...*, s. 784.

<sup>53</sup> Mowa tu o art. 48 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1997, nr 102, poz. 643), uchylonej przez ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Odpowiednikiem tego przepisu na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest art. 49 regulujący kwestię przymusu adwokacko-radcowskiego.

<sup>54</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt: SK 14/98, LEGALIS nr 45628.

<sup>55</sup> M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 246.

nie jest zwolenniczką takiego rozwiązania. Podkreśla, że osłabia to pozycję skargi konstytucyjnej jako środka ochrony praw człowieka. Nie chroni ona bowiem bezpośrednio skarżącego, którego prawa i wolności zostały naruszone, a rozstrzygnięcie zapadające w wyniku wniesienia skargi ma przede wszystkim skutek *erga omnes*. Tę tezę potwierdził także Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 października 2001 roku, w którym uznał, że „bezpośrednim skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niezgodność zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów z Konstytucją, jest pozbawienie tych przepisów mocy obowiązującej. A zatem w tej płaszczyźnie wyrok wydany w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej wywiera identyczny skutek, jak wyrok wydany w postępowaniu wszczętym na podstawie wniosku lub pytania prawnego”<sup>56</sup>. Z kolei w wyroku z dnia 11 grudnia 2001 roku Trybunał zaznaczył, że „w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna jest jednym ze środków służących ochronie konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Ochrona ta realizuje się dwuetapowo, najpierw w zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, którego rezultatem (w razie uznania zasadności zarzutów zawartych w skardze) jest utrata mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu (art. 190 ust. 1, 3 Konstytucji), następnie — przez ponowne rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy skarżącego w postępowaniu toczącym się przed sądem lub organem administracji publicznej, który poprzednio wydał na podstawie tegoż przepisu ostateczne rozstrzygnięcie o określonych konstytucyjnie wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego”<sup>57</sup>.

Dodatkową wadą orzekania w sprawie skargi konstytucyjnej jest możliwość zastosowania art. 190 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, jeśli chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny — dwunastu miesięcy. Niemniej jednak istnieje możliwość wyłączenia skutków odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego wobec autora skargi. W wyroku z dnia 31 marca 2005 roku Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „kierując się względami utrzymania porządku w systemie prawnym, [...] niekiedy odsuwa w czasie moment derogacji niekonstytucyjnego przepisu. Jednakże wiąże się to z istnieniem przeszkody dla realizacji ochrony indywidualnej, jaką przyznaje art. 190 ust. 4 Konstytucji. Z istoty skargi konstytucyjnej wynika natomiast, że udana skarga konstytucyjna musi dopro-

<sup>56</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r., sygn. akt: SK 10/01, LEGALIS nr 50925.

<sup>57</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2001 r., sygn. akt: SK 16/00, LEGALIS nr 51678.

wadzić do restytucji konstytucyjności, także w indywidualnym wymiarze. Dlatego Trybunał decyduje się w takim wypadku na przyznanie przywileju indywidualnej korzyści dla tych, których działanie i inicjatywa doprowadziły do usunięcia niekonstytucyjnego przepisu z obrotu prawnego<sup>58</sup>.

Podsumowując rozważania dotyczące skargi konstytucyjnej, należy wskazać, że jest to środek ochrony praw człowieka, mający na celu nie tylko przyznanie skarżącemu ochrony, lecz przede wszystkim zmierzający do derogacji niekonstytucyjnego rozwiązania prawnego. Co prawda, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „identyczność skutków orzeczenia o niezgodności z Konstytucją, wydanego w postępowaniu wszczętym na podstawie wniosku, pytania prawnego i skargi konstytucyjnej, nie zaciera szczególnego charakteru skargi konstytucyjnej jako instrumentu służącego ochronie konstytucyjnych wolności i praw przez eliminację z porządku prawnego przepisów niezgodnych z wzorcami konstytucyjnymi określającymi te wolności i prawa”<sup>59</sup>. Niemniej jednak sprawa indywidualna będąca przyczyną wniesienia skargi nie odgrywa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym głównej roli, a tym samym osłabia pozycję skargi konstytucyjnej jako środka ochrony praw człowieka. Mimo to z 530 spraw, jakie wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, 375 stanowiło skargi konstytucyjne<sup>60</sup>. Skoro ze skargi korzysta aż tyle osób, być może świadczy to o jej właściwym ukształtowaniu jako środka ochrony praw człowieka. Jednakże niewykluczone, że oznacza to po prostu fakt funkcjonowania w polskim systemie prawnym dość dużej liczby przepisów, które zdaniem skarżących nie są zgodne z Konstytucją.

Zaznaczyć należy także, że Sejm VIII kadencji dwukrotnie nowelizował ustawę z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym<sup>61</sup>. Co prawda, regulacje bezpośrednio dotyczące wnoszenia skargi konstytucyjnej (art. 64—68 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym) nie uległy zmianom, niemniej jednak wprowadzone modyfikacje wywarły niezaprzeczalny wpływ na sposób postępowania w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną. Przede wszystkim w wyniku nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 roku znacznemu poszerzeniu uległ skład orzekający w tych sprawach. Uprzednio zarówno na mocy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym, jak i zgodnie z regulacjami zwartymi

---

<sup>58</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2005 r., sygn. akt: SK 26/02, LEGALIS nr 67743.

<sup>59</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r., sygn. akt: SK 10/01, LEGALIS nr 50925.

<sup>60</sup> [http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/wystapienia/Andrzej\\_Rzeplinski/ZOSTK-8-04-2015.pdf](http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/wystapienia/Andrzej_Rzeplinski/ZOSTK-8-04-2015.pdf), dostęp na dzień 5 czerwca 2015 roku.

<sup>61</sup> Mowa tu o ustawie z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 1928) oraz o ustawie z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015, poz. 2217).

w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 roku, która uchyliła ustawę z 1997 roku, skargę rozpatrywano w składzie 5 lub też 3 sędziów, o czym decydował rodzaj aktu prawnego, który zdaniem skarżącego powinien zostać uznany za niezgodny z Konstytucją<sup>62</sup>. Natomiast w wyniku omawianej nowelizacji, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a, w sprawach wszczętych skargą konstytucyjną Trybunał będzie orzekał w składzie 7 sędziów, bez względu na rangę kwestionowanego aktu prawnego. Co więcej, na podstawie art. 44 ust. 2 w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez ustawę z dnia 22 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jeśli sprawa prowadzona w efekcie wniesienia skargi konstytucyjnej będzie charakteryzować się szczególną zawilnością lub doniosłością, to zaktualizuje się uprawnienie Prezesa Trybunału do podjęcia decyzji o przekazaniu jej do rozstrzygnięcia w pełnym składzie. Zaznaczyć jednak należy, że grudniowa nowelizacja zmodyfikowała również sposób orzekania przez Trybunał w pełnym składzie, wymagając dla jego skuteczności udziału co najmniej 13 sędziów Trybunału<sup>63</sup>. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że zwiększenie składów orzekających w sprawach dotyczących skarg konstytucyjnych może wywierać wpływ na orzekanie w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną.

Wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny w nieopublikowanym w „Dzienniku Ustaw”<sup>64</sup> wyroku z dnia 9 marca 2016 roku, sygn. akt: K 47/15, wypowiedział się co do zmian wielkości składów orzekających Trybunału<sup>65</sup>. Co prawda, jak należy podkreślić, Trybunał umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym znowelizowanego art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym orzekanie w sprawach skarg konstytucyjnych ma odbywać się w składzie 7 sędziów. Niemniej jednak zaniepokojenie, z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności,

<sup>62</sup> Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r., Trybunał orzekał w składzie 5 sędziów w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją, natomiast w składzie 3 sędziów — w sprawach zgodności innych aktów normatywnych z Konstytucją.

<sup>63</sup> Wskazać należy, że zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 r., orzekanie w pełnym składzie wymagało udziału co najmniej 9 sędziów Trybunału.

<sup>64</sup> Nie bez znaczenia dla analizowanej tematyki pozostaje fakt braku opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r. wydanego w sprawie o sygn. akt: K 47/15, zwłaszcza w kontekście treści art. 190 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), zgodnie z którym orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają nie tylko moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, ale i podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym ogłoszono kwestionowany akt normatywny.

<sup>65</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt: K 47/15, opublikowany dnia 16 marca 2016 r. w Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A, poz. 2.



budzi jednoznaczne stanowisko Trybunału o braku uzasadnienia dla znowelizowanego kształtu składów orzekających w poszczególnych sprawach — na mocy postanowień ustawy z dnia 22 grudnia 2015 roku podstawowym składem orzekającym Trybunału stał się skład pełny, wymagający udziału co najmniej 13 sędziów. Trybunał zaznaczył, że prezentowane motywy wprowadzonych zmian (wymóg „wnikliwego oraz wszechstronnego rozważenia problemów konstytucjonalnych, z uwagi na ich szczególne znaczenie dla dobra publicznego”, które zdaniem ustawodawcy gwarantuje orzekanie w pełnym składzie, poszerzonym do co najmniej 13 sędziów<sup>66</sup>) nie wyjaśniają wszelkich pojawiających się na tle nowelizacji wątpliwości, chociażby ze względu na to, że idąc tokiem rozumowania ustawodawcy, w przedmiotowej sprawie należałoby uznać, że rozpoznawana w składzie 7 sędziów sprawa zainicjowana skargą konstytucyjną nie wymaga „wnikliwego oraz wszechstronnego” rozpatrzenia. Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że właśnie sprawami, „które rodzą w praktyce orzeczniczej Trybunału największe trudności, są sprawy bezpośrednio dotyczące obywateli, a zatem przede wszystkim sprawy wszczęte skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym, bo w ich tle znajduje się postępowanie sądowe konkretnych osób, które po wyroku TK będzie kontynuowane”<sup>67</sup>. Tym samym można stwierdzić, że ustawodawca poniekąd przyjął prymat kontroli abstrakcyjnej nad konkretną. Obiekcje Trybunału wzbudziła także teza o „zabezpieczeniu jakości i obiektywizmu orzeczeń”, które ma zagwarantować jedynie co najmniej 13-osobowy skład sądzący, nieprzewidziany w sprawach dotyczących skargi konstytucyjnej. Podkreślić należy także, że zwiększenie liczebności składów orzekających może skutkować zarówno znacznym utrudnieniem efektywnego funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, jak i nawet paraliżem prowadzonych przezeń prac. Przypuszczenie to poniekąd potwierdza liczba wydanych przez Trybunał Konstytucyjny wyroków w pierwszym kwartale 2016 roku. Wskazać należy, że w pierwszym kwartale 2015 roku Trybunał wydał 17 wyroków, natomiast w okresie od 1 stycznia do 31 marca 2016 roku zapadł zaledwie 1 wyrok — wspomniany wcześniej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 roku, sygn. akt: K 47/15, który do tej pory nie został opublikowany<sup>68</sup>.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że zmiany wprowadzone na mocy nowelizacji z dnia 22 grudnia 2015 roku będą miały znaczący wpływ na

---

<sup>66</sup> Druk sejmowy nr 122/VIII kadencja Sejmu — uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

<sup>67</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt: K 47/15, opublikowany dnia 16 marca 2016 r. w Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A, poz. 2.

<sup>68</sup> Informacje dotyczące liczby wyroków Trybunału Konstytucyjnego zaczerpnięto z bazy orzeczeń Trybunału — <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Szukaj?cid=5>.

sposób funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym będą także oddziaływać na efektywność skargi konstytucyjnej jako środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Być może doprowadzi to do zmniejszenia roli tej instytucji w polskim systemie prawnym lub też zniechęci obywateli do korzystania ze skargi w celu ochrony przyznanych im przez Konstytucję praw i wolności. Pozostawiając tę kwestię bez rozstrzygnięcia, w oczekiwaniu na rozwiązanie wciąż trwającego „pata konstytucyjnego”<sup>69</sup>, należy przejść do analizy kolejnych środków ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

## Prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich

Jak wynika z art. 80 Konstytucji, każdy ma prawo do wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 5 lipca 2005 roku podkreślił, że regulacja ta „ma charakter uprawnienia do swobodnego i nieograniczonego poszukiwania pomocy w ochronie swoich praw i wolności u organu powołanego do tego celu, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich”<sup>70</sup>.

Janusz Trzciniński akcentuje, że art. 80 Konstytucji umożliwia powoływanie się na inne niż konstytucyjne wolności i prawa, które zostały naruszone. Na przykład można tu wskazać wolności wynikające z aktów prawa międzynarodowego, jak Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>71</sup>. Co ważne, możliwe jest także powoływanie się na naruszenie wolności lub prawa zawartych w akcie o charakterze wewnętrznym<sup>72</sup>. Potwierdza to także art. 1 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>73</sup>, zgodnie z którym Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i oby-

---

<sup>69</sup> Pojęcie „pat konstytucyjny” zostało użyte w celu określenia sporu trwającego wokół Trybunału Konstytucyjnego, wywołanego treścią ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz brakiem publikacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego wspomnianej ustawy z dnia 9 marca 2015 r., sygn. akt: K 47/15.

<sup>70</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2005 r., sygn. akt: Ts 155/04, LEGALIS nr 70982.

<sup>71</sup> J. TRZCIŃSKI: *Komentarz do art. 80 Konstytucji*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Red. L. GARLIŃKI..., s. 2.

<sup>72</sup> R. BALICKI: *Rzecznik Praw Obywatelskich*. W: *Prawa i wolności obywatelskie...*, s. 792.

<sup>73</sup> Dz.U. 1987, nr 21, poz. 123 z późn. zm.

watela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania.

Z punktu widzenia występującego z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich, ogromną zaletą jest odformalizowanie przesłanek niezbędnych do jego wniesienia — według art. 10 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, wniosek kierowany do Rzecznika jest wolny od opłat, nie wymaga zachowania szczególnej formy, lecz powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy oraz osoby, której wolności i praw sprawa dotyczy, a także określać przedmiot sprawy. W doktrynie podkreśla się, że w tym wypadku nie trzeba spełniać wymogu wyczerpania drogi prawnej, co więcej, nie jest konieczne również legitymowanie się interesem prawnym<sup>74</sup>. Zdaniem Izabeli Malinowskiej, tak znaczne ułatwienie każdemu zainteresowanemu wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich o ochronę przyznanych mu praw i wolności wynika z charakteru tej instytucji i jest elementem koniecznym do zapewnienia właściwego jej funkcjonowania w systemie prawnym<sup>75</sup>.

Podkreślić należy także, że zgodnie z treścią art. 1 ust. 2a ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, w sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka. Zgodnie z art. 72 ust. 4 Konstytucji, ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka. Na mocy tego przepisu wydano ustawę z dnia 6 stycznia 2000 roku o Rzeczniku Praw Dziecka<sup>76</sup>. W myśl art. 2 ust. 1 tej ustawy, dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do pełnoletności. Oznacza to, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest zobowiązany do współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka w sprawach dotyczących każdej osoby, którą można uznać za dziecko w rozumieniu ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka<sup>77</sup>. Andrzej Zoll zaznacza, że również Rzecznik Praw Dziecka będzie musiał współdziałać z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, zwłaszcza w sytuacji, w której w sprawie dotyczącej dziecka niezbędne okaże się skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego czy też wszczęcie postępowania sądowego<sup>78</sup>.

Jak stanowi art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i insty-

<sup>74</sup> R. BALICKI: *Rzecznik...*, s. 794; M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 247.

<sup>75</sup> I. MALINOWSKA: *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*. Warszawa 2007, s. 158.

<sup>76</sup> Dz.U. 2000, nr 6, poz. 69 z późn. zm.

<sup>77</sup> J. ŚWIECA: *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 58—59.

<sup>78</sup> A. ZOLL: *Problemy realizacji prawa każdego do pomocy Rzecznika Praw Obywatelskich*. W: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*. Red. L. WIŚNIEWSKI. Warszawa 2006, s. 287.

tucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa ani zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. J. Trzcíński wskazuje, że mowa tu o takim postępowaniu organu, które ograniczyło podmiot uprawniony w wykonywaniu przyznanym mu wolności i praw. Zdaniem wspomnianego autora, termin „naruszenie” dotyczy nie tylko sfery stosowania prawa, ale i jego stanowienia<sup>79</sup>. W razie stwierdzenia naruszenia, zgodnie z art. 14 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, po zbadaniu sprawy Rzecznik może podjąć działania zmierzające do ochrony wolności i praw. Przepis ten przyznaje mu wiele uprawnień, począwszy od mającego charakter postulatyczny wystąpienia do organu, organizacji czy też instytucji, która naruszyła daną wolność lub prawo, kończąc zaś na legitymacji czynnej do wniesienia kasacji, będącej nadzwyczajnym środkiem odwoławczym<sup>80</sup>. Zatem Rzecznik nie tylko odgrywa rolę obrońcy praw człowieka, ale i w pewnym sensie sprawuje funkcje kontrolne wobec organów państwowych. Zdaniem I. Malinowskiej, fakt ten potwierdza także umiejscowienie regulacji konstytucyjnych poświęconych instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w rozdziale dziewiątym Konstytucji, zatytułowanym *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*<sup>81</sup>.

Podsumowując rozważania dotyczące prawa do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich, należy zgodzić się z M. Jagielskim, który uznaje ten środek ochrony praw człowieka za najbardziej odformalizowany i najprostszy w zastosowaniu przez osobę, której wolności i prawa uległy naruszeniu<sup>82</sup>. Tezę tę potwierdzają także dane zawarte w *Informacji o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich*, dotyczącej okresu od stycznia do marca 2015 roku. W pierwszym kwartale 2015 roku do Rzecznika skierowano aż 272 apele, listy otwarte i protesty bez oznaczenia. Oprócz tego Biuro Rzecznika przyjęło 1 448 interesantów i udzieliło 9 838 porad telefonicznych. Świadczy to jednoznacznie o ogromnym zaufaniu społecznym, jakim cieszy się ten organ kontroli państwowej i ochrony prawa. Niemniej jednak Rzecznik nie podjął 503 z tych spraw, w 1 334 sprawach nie potwierdziły się zarzuty wnioskodawców, a jedynie w 326 uzyskano rozwiązanie oczekiwane przez wnioskodawcę<sup>83</sup>. Analiza przytoczonych danych statystycznych prowadzi do następującego wniosku — prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich zostało skonstruowane w sposób umożliwiający skorzystanie z niego każdemu, bez względu na posiadaną przez tę osobę wiedzę oraz jej sytuację finansową, a uprawnieni bardzo często je wykonują. Zainteresowanie tym środkiem ochrony praw człowieka wynika nie tylko z wiary w skuteczność

<sup>79</sup> J. TRZCIŃSKI: *Komentarz do art. 80 Konstytucji...*, s. 6.

<sup>80</sup> S. TROCIUK: *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*. LEX 29323.

<sup>81</sup> I. MALINOWSKA: *Ochrona praw i wolności w Polsce*. Warszawa 2009, s. 199.

<sup>82</sup> M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 247.

<sup>83</sup> <https://www.rpo.gov.pl/pliki/14298762150.pdf> (dostęp: 5.06.2015).

działalności Rzecznika, ale również z faktu możliwości wystąpienia z wnioskiem bez konieczności respektowania skomplikowanych reguł formalnych czy też ponoszenia kosztów zastępstwa procesowego wykonywanego przez fachowego pełnomocnika. Co ważne, ogromnym atutem instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich jest również jej odrębność i samodzielność. Jak akcentuje Antoni Pieniążek, regulacje prawne dotyczące Rzecznika zostały skonstruowane w sposób zapewniający mu zarówno ustrojowe, jak i funkcjonalne uniezależnienie od pozostałych organów państwowych, z wyłączeniem parlamentu, którego rolą jest powołanie Rzecznika<sup>84</sup>. Reasumując, należy stwierdzić, że prawo do wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich jest bardzo przydatnym środkiem ochrony praw człowieka i ma ogromne znaczenie w dążeniu do eliminowania naruszeń wolności i praw.

## Prawo do skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Problematyka skarg indywidualnych została uregulowana w art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zgodnie z którym Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa. Marek Antoni Nowicki podkreśla niczym nieograniczony charakter tego środka ochrony praw człowieka i akcentuje, że dla jego odpowiedniego funkcjonowania konieczne jest zagwarantowanie braku jakiegokolwiek wpływu ze strony państw na jednostki decydujące się na wniesienie skargi<sup>85</sup>. To samo zaznacza Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Shamayev i inni przeciwko Gruzji i Rosji, stwierdzając, że nie jest dopuszczalne działanie władzy mające na celu nakłonienie skarżących do rezygnacji z wniesionych przez nich zarzutów<sup>86</sup>.

Podobnie jak inne środki ochrony praw człowieka, skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przysługuje każdemu. Ireneusz Kondak

---

<sup>84</sup> A. PIENIAŻEK: *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie organów państwa*. W: *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*. Red. W. SKRZYDŁO. Warszawa 1997, s. 202.

<sup>85</sup> M.A. NOWICKI: *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Warszawa 2013, s. 49.

<sup>86</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12 kwietnia 2005 r. w sprawie Shamayev and Others v. Georgia and Russia, HUDOC nr 36378/02.

wskazuje, że krąg uprawnionych do wniesienia skargi pokrywa się z grupą podmiotów, którym przysługują wolności i prawa wymienione w Konwencji<sup>87</sup>. M. Jagielski dodaje, że skarżący musi legitymować się statusem ofiary, która doświadczyła ingerencji w przyznane przez Konwencję wolności i prawa. Wspomniany autor wyróżnia ofiarę bezpośrednią — to jej przyznane wolności i prawa uległy ograniczeniu, oraz ofiarę pośrednią, która doznała uszczerbku w wyniku naruszenia wolności i praw ofiary bezpośredniej<sup>88</sup>. Z kolei I. Kondak rozszerza tę dywersyfikację, wskazując aktualną ofiarę naruszenia (którą można utożsamiać z ofiarą bezpośrednią), ofiarę potencjalną (jej prawa i wolności dopiero mogą ulec ograniczeniu), przyszłą ofiarę (mowa tu o osobach, wobec których przewidziana jest procedura ekstradykcji lub deportacji, w wyniku której możliwa jest ingerencja w jej wolności i prawa) oraz ofiarę pośrednią, składającą skargę w imieniu zmarłej bliskiej osoby<sup>89</sup>.

Warunki dopuszczalności skargi określa art. 35 ust. 1 Konwencji, zgodnie z którym Trybunał może rozpatrywać skargę dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego, i jeśli sprawa została wniesiona w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji.

Zdecydowanie najważniejszym wymogiem jest konieczność wykorzystania krajowych środków prawnych. W wyroku w sprawie *Burden przeciwko Wielkiej Brytanii* Trybunał podkreślił, że państwo musi mieć możliwość wyeliminowania ingerencji w wolności i prawa, jakiej się dopuściło, w drodze przewidzianych w jego systemie prawnym środków zaskarżenia, a dopiero gdy nie przyniesie to oczekiwanego przez pokrzywdzoną osobę skutku, możliwe jest uruchomienie mechanizmów przewidzianych w takiej sytuacji przez prawo międzynarodowe<sup>90</sup>. Odnosząc te regulacje do polskiego systemu prawnego, należy odpowiedzieć na pytanie, czy chcąc wnieść skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka trzeba najpierw skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. M.A. Nowicki wskazuje, że będzie to konieczne jedynie w sprawach, w których wydano decyzję indywidualną na podstawie przepisu niezgodnego z Konstytucją, lub jeżeli rozwiązania prawne dotyczące tej decyzji umożliwiają wznowienie postępowania lub jej uchylenie w wyniku orzeczenia Trybunału o niezgodności z Konstytucją

---

<sup>87</sup> I. KONDAK: *Komentarz do art. 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. W: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 19—59*. Red. L. GARLICKI. Warszawa 2010, s. 128—129.

<sup>88</sup> M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 246.

<sup>89</sup> I. KONDAK: *Komentarz do art. 34 Konwencji...*, s. 132—137.

<sup>90</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 28 kwietnia 2008 r. w sprawie *Burden v. The United Kingdom*, HUDOC nr 13378/05.

podstawy prawnej wydania decyzji<sup>91</sup>. M. Jagielski zaznacza, że konieczność realizacji tego wymogu wyłącza sytuacja, w której do ingerencji w wolności i prawa dochodzi permanentnie i z góry wiadomo, że krajowe środki ochrony praw człowieka nie przyniosą oczekiwanego skutku<sup>92</sup>.

Następnym wymogiem, jaki należy spełnić, jest dochowanie sześciomiesięcznego terminu do wniesienia skargi. Jak wskazuje I. Kondak, termin ten zaczyna biec następnego dnia po ustnym ogłoszeniu ostatecznego orzeczenia w sprawie lub też następnego dnia po otrzymaniu jego odpisu przez skarżącego<sup>93</sup>. W wyroku w sprawie Varnava i inni przeciwko Turcji Trybunał stwierdził, że „celem sześciomiesięcznego terminu z art. 35 ust. 1 Konwencji jest promowanie pewności prawnej poprzez zapewnienie, iż sprawy podnoszące kwestie naruszenia Konwencji są rozstrzygane w rozsądnym terminie. Artykuł ten wyznacza czasowe ograniczenia kontroli sprawowanej przez Trybunał i sygnalizuje zarówno jednostkom, jak i władzom państwowym termin, po przekroczeniu którego kontrola taka przestaje być dłużej możliwa”<sup>94</sup>.

Realizacja omówionych wymogów nie gwarantuje jeszcze skutecznego wniesienia skargi. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 2 Konwencji, Trybunał nie rozpatruje skargi, która jest anonimowa lub co do istoty identyczna ze sprawą już rozpatrzoną przez Trybunał, lub ze sprawą, która została poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia, i jeśli skarga nie zawiera nowych istotnych informacji. Odmowa rozpatrywania skarg anonimowych nie budzi najmniejszych wątpliwości, ponieważ obowiązek wskazania imienia i nazwiska na formularzu ustanawia art. 47 ust. 1 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>95</sup>. Na mocy art. 47 ust. 4 wspomnianego Regulaminu skarżący ma możliwość nieujawniania swoich danych osobowych, zatem nie może być mowy o zasadności skargi anonimowej nawet w razie obawy przed ujemnymi skutkami dla skarżącego, jakie może przynieść ujawnienie jego danych osobowych. Przykładem ilustrującym skorzystanie przez skarżącego z możliwości pozostania anonimowym jest sprawa przeciwko Polsce, zakończona wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2010 roku. W treści wyroku skarżący został oznaczony jedynie literą Z. i nie jest możliwa jego identyfikacja<sup>96</sup>.

<sup>91</sup> M.A. NOWICKI: *Wokół Konwencji...*, s. 75.

<sup>92</sup> M. JAGIELSKI: *Status prawny...*, s. 247.

<sup>93</sup> I. KONDAK: *Komentarz do art. 34 Konwencji...*, s. 177.

<sup>94</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 10 stycznia 2008 r. w sprawie Varnava i inni przeciwko Turcji, HUDOC nr 16064/90.

<sup>95</sup> <http://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/o-trybunale/> (dostęp: 5.06.2015).

<sup>96</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 20 kwietnia 2010 r. w sprawie Z. przeciwko Polsce, HUDOC nr 46132/08.

Problematyczna nie jest również odmowa rozpatrzenia skargi, która niczym nie różni się od sprawy, w której Trybunał lub też inny międzynarodowy organ wcześniej wydał już rozstrzygnięcie. Zdaniem I. Kondaka, regulacja ta ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której głos w tej samej sprawie zabiorą dwa niezależne organy międzynarodowe. Wspomniany autor podkreśla także, że dla uznania skargi za identyczną należy wskazać, że nie wnosi ona żadnych nowych informacji<sup>97</sup>.

Nie zostanie rozpatrzona również skarga, która odnosi się do jednej z sytuacji opisanych w art. 35 ust. 3 lit. a Konwencji. Trybunał uznaje bowiem za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną, jeśli stwierdzi, że nie można jej pogodzić z postanowieniami Konwencji lub jej Protokołów, jest w sposób oczywisty nieuzasadniona lub stanowi nadużycie prawa do skargi. M.A. Nowicki interpretuje ten przepis nie tylko jako podstawę odrzucania przez Trybunał skarg bezpodstawnych, ale i wskazówkę dla skarżących, sugerującą im rozważenie w konstruowaniu zarzutów. Niejednokrotnie bowiem może dojść do nieuzasadnionego skorzystania z prawa do skargi, gdyż wielu skarżących uważa, że Europejski Trybunał Praw Człowieka to po prostu wyższa instancja, do której można się odwołać, jeśli wyrok wydany przez sądy krajowe nie satysfakcjonuje skarżącego. Kolejnym problemem jest nadużycie prawa do skargi, o którym można mówić na przykład, gdy skarżący przytoczył fakty niemające nic wspólnego z rzeczywistością lub dopuścił się fałszerstwa przedstawionych dokumentów. Natomiast w celu ograniczenia kierowania do Trybunału ogromnej liczby spraw, które można uznać za drobne, wprowadzono regulację art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji. Zgodnie z tym przepisem, Trybunał uznaje skargę za niedopuszczalną, gdy dojdzie do wniosku, że skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie<sup>98</sup>.

Podsumowując rozważania dotyczące skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, należy uznać, że jest to przydatny i dobrze skonstruowany środek ochrony praw człowieka. Trybunał ma za zadanie sprawowanie kontroli zewnętrznej — ponadpaństwowej, nad poprawnym funkcjonowaniem stanowiących przez Konwencje praw i wolności. W 2014 roku skład sędziowski Trybunału rozpatrywał 2 761 skarg przeciwko Polsce, a zatem mniej niż w 2013 roku, w którym to analizował 3 968 takich skarg, 193 skargi zostały zakomunikowane polskiemu rządowi w celu zajęcia stanowiska, a w 20 wyrokach Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji przez Polskę<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> I. KONDAK: *Komentarz do art. 34 Konwencji...*, s. 180—182.

<sup>98</sup> M.A. NOWICKI: *Wokół Konwencji...*, s. 102—115.

<sup>99</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2014\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2014_ENG.pdf), stan na dzień 6 czerwca 2015 r.



## Podsumowanie

Konkludując, wskazać należy, że nie mogłoby być mowy o właściwym funkcjonowaniu praw i wolności człowieka i obywatela, gdyby nie istniały odpowiednie środki umożliwiające ich egzekwowanie. Jak wskazują przywołane dane statystyczne, osoby, których prawa i wolności zostały naruszone, dość chętnie korzystają z przyznanych im możliwości ochrony. Definitywnie świadczy to o powszechnym uznawaniu środków ochrony konstytucyjnych praw i wolności za skuteczne i właściwie skonstruowane. Niemniej jednak pewien niepokój budzi zarówno liczba skarg kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego oraz do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak i liczba spraw rozpatrywanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Może to bowiem oznaczać, że w polskim systemie prawnym występują pewne nieprawidłowości uniemożliwiające całkowite urzeczywistnienie konstytucyjnych praw i wolności.

Zaprezentowane środki ochrony konstytucyjnych praw i wolności zostały ukształtowane w sposób, który zdaniem ustawodawcy miał w jak największym stopniu przystosować je do sprawnego pełnienia przypisywanej im funkcji w polskim systemie prawnym. Niemniej jednak oceny ich efektywności nie można skutecznie dokonać w oderwaniu od problemów czy też nieścisłości wynikających z praktyki ich stosowania oraz sytuacji politycznej, która również może wpływać na operatywność tych instytucji.

W przypadku pierwszego z przedstawionych środków — prawa do sądu — znaczącym mankamentem jest bezspornie przewlekłość prowadzonych postępowań, która w dużym stopniu utrudnia dochodzenie praw. Wielość skarg kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce w tym zakresie świadczy o faktycznej wadliwości tej instytucji, która powinna stanowić podstawowy środek egzekwowania praw i wolności. W kontekście prawa do wynagrodzenia szkody należy wskazać, że w Kodeksie cywilnym przewidziano regulacje szczegółowe dotyczące naprawiania szkód wyrządzonych działalnością organów państwowych. Na aprobatę zasługuje przede wszystkim art. 417<sup>2</sup> Kodeksu cywilnego, który umożliwia przyznanie poszkodowanemu przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej ewentualnej rekompensaty, gdy przemawiają za tym względy słuszności. Tym samym można uznać, że prawo do wynagrodzenia szkody zostało uregulowane w sposób kompleksowy. Z kolei analizując instytucję skargi konstytucyjnej, nie można pomijać towarzyszącego jej tła politycznego. Wskazać należy, że to właśnie spory rozgrywane wokół Trybunału Konstytucyjnego mogą spowodować gwałtowny spadek znaczenia tego jednego z najpopularniejszych i najchętniej wykorzystywanych środków ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Być może doprowadzi to do jeszcze

większego wzrostu wagi wniosków kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, które będąc najbardziej odformalizowanym z zaprezentowanych środków, staną się także instytucją najczęściej wybieraną przez uprawnionych. Wpływ na decyzję uprawnionych o skorzystaniu właśnie z wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich może mieć także jego niezawisłość i niezależność od innych organów państwowych zagwarantowana konstytucyjnie. Natomiast skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy uznać za wyjątkowy środek ochrony wolności i praw człowieka. Jest to bowiem instytucja rangi międzynarodowej, tym samym weryfikacja domniemanego naruszenia wolności i praw człowieka odbywa się nie tylko na szczeblu krajowym, ale jest również dokonywana na tle orzecznictwa europejskiego.

Zatem pełny obraz efektywności przewidzianych przez ustawodawcę środków ochrony praw i wolności można uzyskać jedynie, biorąc pod uwagę praktykę ich stosowania. W rezultacie wynikających z niej doświadczeń pojawia się szansa na wykrycie wszelkich wadliwości związanych z funkcjonowaniem środków ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, a także ich zniwelowanie. Szczególną rolę odgrywa tu skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, której wniesienie może nie tylko zapewnić ochronę konstytucyjnych praw i wolności, ale i usprawnić działanie krajowych środków ochrony.

# Stosunki międzynarodowe



Kazimierz Jóskowiak

Uczelnia Techniczno-Handlowa  
im. H. Chodkowskiej w Warszawie

# Instytucjonalizacja współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej na przykładzie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej

**Abstract:** The institutionalization of territorial cooperation within the European Union on the example of the European grouping of territorial cooperation

Territorial cooperation — next to the convergence and regional competitiveness — is one of the three objectives of EU cohesion policy. It includes support for territorial competitiveness and promotes the harmonious development of the European Union within the framework of three components: cross-border, transnational and interregional. The recognition of territorial cooperation as one of the objectives of cohesion policy resulted in the fact that the interests and actions of the institution of the European Union were directed among others to an institutional — legal and financial — strengthening of this cooperation. Despite the recognition of territorial cooperation as one of the objectives of cohesion policy the European Union has failed to develop a uniform legal framework enabling a collaboration with communities and local authorities through the creation of special-purpose associations and concluding public-legal agreements with the broadest scope based on legally held task areas. Only a legal instrument for territorial cooperation of a narrow scope was established.

The model of the European grouping of territorial cooperation circled in the European Union law limits the scope of territorial cooperation to activities and projects supported financially by the European Union. The extension of the tasks of the grouping is also acceptable, but with the possibility of interference of the member states of the European Union in the additional scope. Despite the shortcomings in the model approach of the European grouping as a legal instrument of cooperation of communities and local authorities, the same legal structure of the grouping causes the exposure of functions of the institutionalization process of territorial cooperation. It's not only about the number of bodies, standards and procedures, but also the method of creating certain forms of reconciliation, implement and control in each case.

**Key words:** territorial cooperation, territorial competitiveness, harmonious development, institutionalization process

## Wprowadzenie

Współpraca terytorialna — na równi z konwergencją, to jest wspieraniem wzrostu gospodarczego i tworzeniem nowych miejsc pracy w regionach najbiedniejszych oraz konkurencyjności regionalnej — jest jednym z trzech celów polityki spójności Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Obejmuje ona wspieranie terytorialnej konkurencyjności oraz promowanie harmonijnego rozwoju terytorium Unii Europejskiej w ramach trzech komponentów: transgranicznego, transnarodowego i międzyregionalnego<sup>2</sup>.

Uznanie współpracy terytorialnej za jeden z celów polityki spójności spowodowało, że zainteresowania i działania instytucji Unii Europejskiej skierowane zostały między innymi na instytucjonalne i finansowe wzmocnienie tej współpracy. Najwyraźniej stwierdzono, że bez instytucjonalizacji i bez odpowiedniego układu organizacyjnego trudno będzie osiągnąć odpowiedni poziom spójności terytorialnej Unii Europejskiej.

W pakiecie aktów prawnych dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007—2013 znalazło się między innymi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej<sup>3</sup>. Rozporządzenie stworzyło wspólnotową podstawę prawną dla powołania i funkcjonowania nowej formy instytucjonalizacji terytorialnego wymiaru polityki spójności Unii Europejskiej — europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. W grudniu 2013 roku mając na uwadze konieczność doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia i funkcjonowania europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej, decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady dokonano nowelizacji tegoż rozporządzenia<sup>4</sup>.

Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej stanowione według prawa Unii Europejskiej z założenia ma służyć realizacji celu trzeciego

<sup>1</sup> M. KUBICKA: *Europejska polityka spójności. Konwergencja — konkurencyjność — współpraca. Doświadczenia Polski*. W: *Problemy polityki zagranicznej Polski i stosunków międzynarodowych na początku XXI wieku*. Red. M. STOLARCZYK. Katowice 2008, s. 57.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 w: *Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007—2013*. Warszawa 2006, s. 26.

<sup>3</sup> Por.: *Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy...*, s. 103 i nast.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania. Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

wspólnotowej polityki spójności, a mianowicie europejskiej współpracy terytorialnej. Według ustawodawcy unijnego, stworzenie wspólnotowych podstaw prawnych dla współpracy terytorialnej stało się konieczną odpowiedzią na występujące zróżnicowanie narodowych systemów prawnych oraz procedur i wynikających stąd istotnych trudności w zakresie przeprowadzania i zarządzania działaniami dotyczącymi tej współpracy.

Podjęty w artykule problem badawczy to analiza europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jako prawnego instrumentu współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej. Zgodnie z tak zakreślonym obszarem badawczym analizie zostały poddane trzy szczegółowe problemy, a mianowicie: proces kształtowania instrumentów prawnych współpracy terytorialnej we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej — trudności i rozwiązania; funkcjonalność prawna, przedmiotowa i integracyjna europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej; mechanizmy współpracy, w których ujawniają się funkcje procesu instytucjonalizacji współpracy terytorialnej. Problematyka europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej jest przedmiotem badań, szczególnie empirycznych, co znajduje swoje odzwierciedlenie w literaturze. Podejmowane są zarówno wątki prawnohistoryczne, czysto prawne analizy, a także próby oceny dotychczasowej działalności europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej<sup>5</sup>. Zaprezentowana w artykule funkcjonalność prawna, przedmiotowa i integracyjna europejskiego ugrupowania wykracza poza wyłącznie ujęcie prawne, a podjęta kwestia mechanizmów współpracy w ramach europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej nie znalazła dotąd w literaturze szerszego rozwinięcia.

## **Kształtowanie instrumentów prawnych współpracy terytorialnej we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej**

Kwestia ustanowienia na poziomie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej prawnego instrumentu ułatwiającego współpracę wspólnot i władz terytorialnych ma swoją historię. Po raz pierwszy idea związku terytorialnego z ponadgraniczną podmiotowością prawną pojawiła się w związku z reformą polityki regionalnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. W procesie reformowania wspólno-

---

<sup>5</sup> Por.: Wykaz aktualnej literatury na temat europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej w językach: angielskim, francuskim, hiszpańskim, niemieckim, polskim, słowackim: Literatura o EUWT. Viadrina Center B/Ordens in Motion [<http://www.euwt.eu/CategoryEUWTLiteraturaG> (dostęp: 18.05.2016)].

towej polityki regionalnej wzrosło zainteresowanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej współpracą transgraniczną z udziałem społeczności lokalnych i regionalnych oraz władz terytorialnych. Sprzyjała temu przede wszystkim aktywność Parlamentu Europejskiego. Na zamówienie Parlamentu przygotowano kilka opracowań na temat możliwych rozwiązań prawnoinstytucjonalnych wzmacniających współpracę terytorialną wspólnot i władz w kontekście reformowanej wówczas polityki regionalnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Szczególne znaczenie mają raporty Horsta Gerlacha, Boota i Hansa Poetschki<sup>6</sup>. W Raporcie Horsta Gerlacha z 1976 roku, dotyczącym współpracy transgranicznej, pojawiła się koncepcja ustanowienia zasad tworzenia stowarzyszeń transgranicznych z osobowością prawną<sup>7</sup>. Chodziło o wprowadzenie do prawa wspólnotowego uregulowań prawnych, które stanowiłyby podstawę tworzenia publicznoprawnych stowarzyszeń transgranicznych, tzw. „Eurozwiązków” (ang. *Euroassociations*).

Propozycje zawarte w Raporcie E. Boota z 1983 roku były mniej rewolucyjne i ograniczały się do postulatu przystąpienia Wspólnoty Europejskiej *in corpore* do Konwencji Ramowej Rady Europy o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (tzw. Konwencji Madryckiej) oraz wydania dyrektywy zobowiązującej władze publiczne państw członkowskich do wzajemnej wymiany informacji i konsultacji na temat podejmowanych działań, które mogłyby w sposób pośredni lub bezpośredni wpływać na sytuację regionów przygranicznych państw sąsiednich<sup>8</sup>.

Raport Hansa Poetschki z 1986 roku dotyczył współpracy transgranicznej wzdłuż granic wewnętrznych Wspólnoty<sup>9</sup>. Był również okazją do krytyki skierowanej pod adresem Rady za niezdolność do przyjęcia wspólnotowych ram prawnych współpracy transgranicznej pomiędzy lokalnymi i regionalnymi jednostkami terytorialnymi<sup>10</sup>.

Na podstawie koncepcji Gerlacha Parlament Europejski przedłożył projekt Rozporządzenia Rady o tworzeniu transgranicznych związków regionalnych (Eurozwiązków)<sup>11</sup>. Występując z projektem transgranicznych zwią-

---

<sup>6</sup> I. PIETRZYK: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Warszawa 2000, s. 197. Por. także: R.W. WANIEK: *Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft — eine kritische Bestandsaufnahme*. Bochum 1992.

<sup>7</sup> Bericht des Europäischen Parlaments zur „Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“, Gerlach Bericht, dokument nr 355/79 z 25.10.1976.

<sup>8</sup> E. BOOT: Bericht des Europäischen Parlaments zur „Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ vom 20.02.1984, (PE Dok. 1-1404/83).

<sup>9</sup> „Poetschki“ — Bericht über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an den Binnengrenzen, PE Dok. A 2-170/86, ABL C99 vom 13.04.1987, s. 31.

<sup>10</sup> Verhandlungen des Europäischen Parlaments, ABL. N. 2-350 vom 10.03.1987, s. 35.

<sup>11</sup> Entschließung zum Entschließungsantrag über Regionalpolitik der Gemeinschaft bezüglich der Regionen beiderseits der Binnengrenzen der Gemeinschaft, ABI. EG 1976 C 293, s. 41—44.



ków, Parlament Europejski odwołał się do art. 235 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (późniejszy art. 308 TWE i 352 TUE), który stanowił o możliwości podjęcia pewnych działań nieprzewidzianych w Traktacie, ale niezbędnych do realizacji jednego z jej celów Wspólnoty<sup>12</sup>. Parlament uznał, że powstały przesłanki do jego zastosowania w celu wsparcia rozwoju współpracy regionów granicznych. Do najważniejszych rozwiązań o charakterze ustrojowym, jakie znalazły się w projekcie rozporządzenia w sprawie tworzenia transgranicznych związków regionalnych (eurozwiązków), należy zaliczyć: umowy charakter porozumienia o utworzeniu eurozwiązku na czas określony lub nieokreślony; członkostwo lokalnych lub regionalnych jednostek terytorialnych lub podmiotów prawa publicznego przynajmniej z dwóch państw członkowskich Wspólnoty; uznanie eurozwiązków za osoby prawne prawa wspólnotowego, a nie wewnętrznego państw członkowskich Wspólnoty oraz przyznanie im w każdym z państw członkowskich zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego; wyposażenie w kompetencje z zakresu władztwa publicznego<sup>13</sup>. Na tak daleko idące koncesje na rzecz wspólnot i władz terytorialnych w zakresie transgranicznej współpracy terytorialnej państwa członkowskie nie były wówczas gotowe. Projekt Parlamentu Europejskiego nie znalazł wtedy wymaganego poparcia i upadł. Najważniejsze zastrzeżenie, jakie zgłaszano wobec koncepcji „eurozwiązków”, to obawa, że mogłyby one prowadzić do faktycznego zaniku granic państwowych w ich aspekcie formalnoprawnym, definiowanym tradycyjnie jako linie wyznaczające sferę, w której państwo korzysta z atrybutów swego władztwa publicznego w sposób suwerenny i wyłączny, czy też jako linie rozgraniczające odrębne systemy prawne<sup>14</sup>.

Brak akceptacji dla projektu eurozwiązków nie oznaczał rezygnacji Parlamentu Europejskiego z dalszych prób wypracowania dla lokalnych i regionalnych jednostek terytorialnych i władz najlepszych prawnych możliwości administracyjnoprawnej koordynacji współpracy transgranicznej w ramach posiadanych przez nie kompetencji.

Narastająca w latach osiemdziesiątych minionego stulecia presja europejskich organizacji samorządu terytorialnego (wspieranych przede wszystkim przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy) na rzecz zwiększenia udziału samorządu terytorialnego w polityce regionalnej Unii

<sup>12</sup> Ibidem, s. 40.

<sup>13</sup> Entwurf eines Vorschlags für eine Verordnung (EWG) des Rates über die Bildung grenzüberschreitender Regionalverbände (Euroverbände, Art. 1-5), ABI. EG 1976 C 293, s. 41.

<sup>14</sup> Por. A. MIKOŁAJCZYK: *Regiony transgraniczne i współpraca transgraniczna*. W: *Regiony*. Red. Z. BRODECKI. Warszawa 2005, s. 250.

doprowadziły do przyjęcia przez Parlament Europejski w roku 1988 Wspólnotowej Karty Regionalizacji, która opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich wraz z Rezolucją Parlamentu dotyczącą polityki regionalnej Wspólnoty i roli regionów<sup>15</sup>. Rezolucja Parlamentu Europejskiego nawiązywała do wcześniejszych dyskusji i oświadczeń na temat konieczności umożliwienia współdziałania wspólnot komunalnych i regionalnych w tworzeniu Europy w formach dla tego odpowiednich<sup>16</sup>.

Sprawą nadal otwartą pozostawała więc kwestia ustanowienia wspólnotowych ram prawnych, ułatwiających współpracę transgraniczną pomiędzy lokalnymi i regionalnymi jednostkami terytorialnymi. Potwierdził to Parlament Europejski w swoich późniejszych rezolucjach: w rezolucji z dnia 3 maja 1994 roku dotyczącej Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG II<sup>17</sup> oraz w rezolucji z 16 maja 1997 roku dotyczącej współpracy transgranicznej i międzyregionalnej<sup>18</sup>. W pierwszej z nich Parlament Europejski ponownie negatywnie ocenił daleko idący brak prawnych ram ułatwiających współpracę transgraniczną, w szczególności pomiędzy lokalnymi i regionalnymi jednostkami terytorialnymi po obu stronach granicy (pkt. 10 rezolucji). W drugiej z wymienionych rezolucji Parlament Europejski zwracał się do państw członkowskich, aby przewyciężyły biurokratyczne i emocjonalne przeszkody we współpracy transgranicznej i międzyregionalnej poprzez ustanowienie wspólnych dla wszystkich państw Unii Europejskiej ram prawnych współpracy terytorialnej.

Inicjatywy Parlamentu Europejskiego w sprawie ustanowienia prawnie wiążących wspólnotowych ram współpracy transgranicznej i międzyregionalnej miały wyłącznie postulatyczny charakter. Było to przede wszystkim konsekwencją miejsca Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania decyzji we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej określonego w obowiązujących wówczas traktatach. Do czasu zmian wprowadzonych przez traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Parlament Europejski uczestniczył w stanowieniu aktów prawnie wiążących w ograniczonym zakresie. Cen-

<sup>15</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zur Regionalpolitik der Gemeinschaft und zur der Rolle der Regionen vom November 1988, ABL. EG 1988 C 326 vom 19.12.1988, s. 289—295.

<sup>16</sup> Wspólne Oświadczenie Rady, Komisji oraz Parlamentu Europejskiego z 19 czerwca 1984 r. w sprawie konieczności udziału regionów we wspólnotowym procesie decyzyjnym. Dz.U. WE 1985, nr C 72.

<sup>17</sup> Entschließung zu dem Entwurf einer Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für die von ihnen aufzustellenden operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für grenzübergreifende Zusammenarbeit und ausgewählte Energienetze (INTERREG II), ABL. EG 1994 C 205, s. 116.

<sup>18</sup> Entschließung vom 16. Mai 1997 des Europäischen Parlaments zur grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit, ABL. EG 1997 C 167, s. 245.

tralnym organem decyzyjnym i odgrywającym w nim dominującą rolę była Rada, a później Rada Unii Europejskiej<sup>19</sup>.

W przeciwieństwie do aktywności Parlamentu Europejskiego w zakresie przyjęcia jednolitych, wspólnotowych, prawnie wiążących ram współpracy transgranicznej, Rada i Komisja Europejska zajmowały w omawianym czasie w tej kwestii dość zachowawczą postawę. Rada podjęła kwestię współpracy transgranicznej na marginesie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w kontekście koordynacji rozwoju regionalnego. W Rozporządzeniu Rady dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego z dnia 19 czerwca 1984 roku stwierdzono, że w ramach bilateralnych stosunków państwa członkowskie winny starać się o transgraniczną koordynację rozwoju regionalnego obszarów granicznych i w związku z tym współpracę pomiędzy władzami regionalnymi i lokalnymi należy wspierać<sup>20</sup>. Mimo i tak wyłącznie postulatywnego charakteru, niemającego wpływu na ustanowienie prawnych ram współpracy transgranicznej, postanowienie to zostało później uchylone i więcej nie pojawiło się w kolejnych aktach prawnych Rady<sup>21</sup>.

Komisja Europejska z kolei stała na stanowisku, że nie jest zadaniem Wspólnoty Europejskiej stanowienie prawnych instrumentów dla współpracy transgranicznej lokalnych i regionalnych jednostek terytorialnych państw członkowskich, a organizacja współpracy terytorialnej wewnątrz państw członkowskich zależy od ich systemów administracyjnoprawnych<sup>22</sup>. Stąd między innymi brak zaangażowania się Komisji Europejskiej w ustanowienie wspólnotowego instrumentu prawnego współpracy transgranicznej samorządów terytorialnych, który pozwalałby jednostkom samorządu terytorialnego i innym władzom publicznym na tworzenie według prawa wspólnotowego transgranicznych, celowych związków publicznoprawnych. Na zachowawczą postawę Komisji Europejskiej miały wpływ także wcześniejsze doświadczenia z inicjatywami i propozycjami Parlamentu Europejskiego w tym zakresie, które nie znajdowały poparcia państw członkowskich.

Jak dotąd klarowną podstawę prawną dla publiczno-prawnej współpracy wspólnot i władz terytorialnych stanowią wyłącznie bezpośrednie umowy pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, a mianowicie: Umowa pomiędzy Holandią, Republiką Federalną Niemiec oraz Krajami Związkowymi: Dolną Saksonią i Nadrenią-Westfalią zawarta dnia 23 maja 1991 roku w Isselburg-Anholt o współpracy transgranicznej między samo-

---

<sup>19</sup> B. KOHLER-KOCH, T. CONZELMANN, M. KNODT: *Europäische Integration — Europäische regieren*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden 2004, s. 117.

<sup>20</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates vom 19. Juni 1984 betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABL. EG 1984 L 169, s. 1.

<sup>21</sup> A. BUSSMANN: *Die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Deutschlands Nachbarländern Frankreich und Polen*. Baden-Baden 2005, s. 67.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 66.

rządami terytorialnymi i innymi władzami publicznymi oraz Umowa z dnia 8 marca 1996 roku zawarta w Mainz pomiędzy Krajami Związkowymi Republiki Federalnej Niemiec: Nadrenią-Westfalia i Nadrenią-Palatynatem, Regionem Walonia i Niemiecką Wspólnotą Językową w Belgii o współpracy transgranicznej pomiędzy samorządami terytorialnymi i innymi władzami publicznymi<sup>23</sup>. Umowy te umożliwiają samorządom terytorialnym oraz innym władzom publicznym państw stron umów tworzenie związków celowych, wspólnot roboczych oraz zawieranie publicznoprawnych umów w zakresie wszystkich obszarów zadaniowych przewidzianych przez prawo krajowe stron — uczestników współpracy transgranicznej.

Na poziomie wspólnotowym udało się jedynie wypracować rozwiązanie częściowe w postaci formuły prawnej europejskiego ugrupowania interesu gospodarczego (European Economic Interest Grouping), mającego ułatwić transgraniczną współpracę przedsiębiorstw. Podstawę prawną tego rozwiązania stanowi Rozporządzenie Rady z dnia 1 lipca 1985 roku w sprawie europejskich ugrupowań interesu gospodarczego<sup>24</sup>. Rozporządzenie dopuszcza jednak również udział w ugrupowaniu także podmiotów prawa publicznego, stając się w założeniu przydatną formułą współpracy transgranicznej i terytorialnej partnerów publicznych i prywatnych jednocześnie (np. izb handlowych i gospodarczych, przedsiębiorstw, organizacji społecznych i osób fizycznych z jednej strony i władz terytorialnych z drugiej strony). Między innymi dlatego Komisja Europejska w swoich wytycznych w sprawie realizacji inicjatywy wspólnotowej INTERREG zalecała władzom terytorialnym państw członkowskich wykorzystanie tej formy współpracy w sytuacji, gdy prawo krajowe nie przewiduje możliwości transgranicznego współdziałania w formach publicznoprawnych<sup>25</sup>.

Zgodnie z Rozporządzeniem każde ustanowione europejskie ugrupowanie interesu gospodarczego musi posiadać zdolność do podejmowania czynności prawnych we własnym imieniu i na własną rzecz. Ponadto w zależności od treści prawa krajowego państwa członkowskiego Unii Europejskiej może posiadać odrębną od członków ugrupowania osobowość prawną oraz być wyposażone we własne organy<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> U. BEYERLIN: *Neue rechtliche Entwicklungen der regionalen und grenzüberschreitenden lokalen Zusammenarbeit*. In: *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa*. Hrsg. G. BRUNN, P. SCHMITT-EGNER. Baden-Baden 1998, s. 124 i 129.

<sup>24</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie europejskich ugrupowań interesu gospodarczego, (EUIG). Dz.U. L 199 z 31.07.1985.

<sup>25</sup> Komunikat Komisji 97/C 285/10: Udział europejskich ugrupowań interesu gospodarczego w zamówieniach publicznych i programach finansowanych ze środków publicznych (Communication from the Commission 97/C 285/10: Participation of European economic interest groupings (EEIGs) in public contracts and programmes financed by public funds), OJ C 285, 20.09.1997, s. 17.

<sup>26</sup> A. MIKOŁAJCZAK: *Regiony transgraniczne i współpraca transgraniczna*. Warszawa 2005, s. 301.

Podobny charakter ma instrument prawny dotyczący europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej.

## Założenia prawne, cele i zadania Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej

O potrzebie stworzenia w Unii Europejskiej podstaw prawnych dających możliwość instytucjonalizacji współpracy terytorialnej, jako jednego z komponentów polityki spójności wspomniano po raz pierwszy w przyjętym przez Komisję Europejską 18 lutego 2004 roku *Trzecim raporcie o spójności gospodarczej i społecznej*. Komisja stwierdziła w nim, iż jej zamiarem jest „zapropozowanie nowego instrumentu prawnego w postaci europejskiej struktury współpracy (»ponadgraniczny organ regionalny«), który pozwoliłby Państwom Członkowskim, władzom regionalnym i lokalnym pokonać, zarówno w ramach programów wspólnotowych, jak i poza ich obrębem, problemy natury prawnej i administracyjnej, na które napotymano w przeszłości przy zarządzaniu programami i projektami transgranicznymi”<sup>27</sup>. Chodziło o odejście od dotychczasowej formuły równoległej, odrębnej krajowej osobowości prawnej podmiotów współpracy transgranicznej, co ma miejsce w przypadku większości euroregionów w Europie.

W uzasadnieniu Komisji Europejskiej z dnia 14 lipca 2004 roku do projektu aktu prawnego dotyczącego współpracy terytorialnej podkreślono więc, że „harmonijny rozwój całego terytorium Wspólnoty oraz wzmocnienie gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności wymagają silniejszej współpracy transgranicznej oraz podjęcia kroków, które poprawią warunki wdrażania współpracy transgranicznej”<sup>28</sup>. W związku z tym, zdaniem Komisji Europejskiej, „aby ominąć przeszkody utrudniające współpracę transgraniczną, konieczne jest wprowadzenie na poziomie wspólnotowym instrumentu współpracy, który umożliwi stworzenie na terytorium Wspólnoty grup współpracy, posiadających osobowość prawną”<sup>29</sup>.

W projekcie rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej przedłożonego z inicjatywy Komisji Europejskiej,

---

<sup>27</sup> Nowe partnerstwo dla spójności: konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Luksemburg 2004, s. XXXI.

<sup>28</sup> Projekt rozporządzenia dot. instrumentu współpracy transgranicznej — Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border cooperation EGCC, Brussels, 14.07.2004 COM(2004) 496 final.

<sup>29</sup> Ibidem.

zgodnie z procedurą stanowienia prawa UE, mowa była o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Transgranicznej (European grouping of cross-border cooperation — EGCC). Ostatecznie przyjęto propozycję Parlamentu Europejskiego, nazywając przyszłe ugrupowania pod rządami projektowanego aktu prawnego — Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Zwyciężyła argumentacja Parlamentu, iż europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej powinno mieścić w sobie szerszy zakres współpracy określonej jako „międzyterytorialna”, a więc nie tylko transgraniczna, ale także międzyregionalna, a nawet transnarodowa.

Projekt Komisji Europejskiej w sprawie współpracy terytorialnej stał się przedmiotem szerokiej dyskusji. Swoją opinię przygotowały zgodnie z procedurą legislacyjną Wspólnot Europejskich: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów. W swojej opinii Komitet Regionów uwzględnił uwagi zgłoszone przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (CLRAE), Zgromadzenie Rady Europy oraz Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych<sup>30</sup>.

Zagadnieniem budzącym kontrowersję było między innymi pytanie o skutki proponowanego instrumentu prawnego Unii Europejskiej dla istniejących form współpracy międzyregionalnej oraz współpracy transgranicznej opartej o dorobek prawny Rady Europy. W odniesieniu do tej kwestii, Komisja Europejska, Parlament i Rada przekonywały w toku procesu legislacyjnego, że proponowane rozwiązania prawne nie mają na celu obejścia ram ponadgranicznej współpracy władz lokalnych i regionalnych stworzonych dotychczas przez Radę Europy, ani też „ustanowienia zbioru szczególnych wspólnych zasad, którym podlegałyby jednakowo wszystkie tego typu porozumienia w całej Unii”<sup>31</sup>. Zwracano uwagę, że przyjęcie na poziomie wspólnotowym prawnych regulacji w zakresie współpracy terytorialnej jest konieczne do uczynienia kolejnego kroku na rzecz harmonijnego rozwoju całego terytorium Unii Europejskiej<sup>32</sup>.

Przepisy regulujące powstanie i działanie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej postanowiono wydać w formie rozporządzenia, tj. wiążącego aktu prawa pochodnego, tworzonego na podstawie kompetencji określonych dla instytucji wspólnotowych w traktatach — wówczas Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europej-

---

<sup>30</sup> Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 18. November 2004 zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der Schaffung eines Europäischen Verbands für grenzüberschreitende Zusammenarbeit“, KOM (2004) 496 endg. — 2004/0168 COD, s. 3 i nast.

<sup>31</sup> J. OLBRYCHT: *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej — nowy instrument dla budowania współpracy terytorialnej*. „Rozwój Regionalny w Małopolsce” 2006, nr 1—2, s. 2.

<sup>32</sup> Ibidem.

ską<sup>33</sup>. Stosownie do art. 249 akapit 2 obowiązującego w tym okresie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE): „Rozporządzenie ma zastosowanie ogólne. Obowiązuje w całości i stosuje się bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich”<sup>34</sup>. Rozporządzenie takie nie może być przez państwo członkowskie zmienione ani uzupełnione i zastępuje w dziedzinie regulowanej prawo krajowe. Rozporządzenie jest instrumentem ujednoczenia prawa Unii Europejskiej. Wybierając tę formę aktu prawa Unii Europejskiej podkreślono tym samym, że europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej ma być „osobą prawa Unii Europejskiej”, a więc podmiotem niezależnym pod względem prawnym od swoich członków.

Jako podstawę prawną do ustanowienia nowego instrumentu prawnego współpracy terytorialnej wykorzystano art. 159 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Artykuł ten stanowił w akapicie trzecim, że „jeżeli okażą się konieczne szczególne działania poza Funduszami, nie naruszające środków podjętych w ramach innych polityk Wspólnoty, działania takie mogą być podjęte przez Radę, działającą jednomyślnie na wniosek Komisji, po porozumieniu z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów”<sup>35</sup>. Na podstawie projektu i wniosku Komisji Europejskiej, z uwzględnieniem opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Parlament Europejski i Rada przyjęły Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej<sup>36</sup>. W roku 2013 Parlament Europejski i Rada na podstawie art. 175 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i na wniosek Komisji Europejskiej przyjęły rozporządzenie nowelizujące w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia europejskich ugrupowań terytorialnych i ich funkcjonowania<sup>37</sup>. Chodziło przede wszystkim o usunięcie barier w tworzeniu nowych europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej, z zachowaniem przepisów zasadniczych, konstytutywnych, zapewniających ciągłość w funkcjonowaniu istniejących ugrupowań. Dodać należy, że przyjęty 13 grudnia 2007 roku

<sup>33</sup> J. BARCZ: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Warszawa 2002, s. 183—184.

<sup>34</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w: *Dokumenty Europejskie*. Red. A. PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK, E. SKRZYDŁO-TEFELSKA. T. 3. Lublin 1999, s. 289.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 235.

<sup>36</sup> Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1022/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, w: *Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy...*, s. 103—109.

<sup>37</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania. Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską dokonał głębokiej reformy ustrojowej Unii — między innymi „zastąpiła” ona Wspólnotę Europejską i stała się jej „następcą prawnym”, a do polityki spójności dodany został wymiar terytorialny<sup>38</sup>. Zmiany te z natury rzeczy musiały znaleźć swoje odzwierciedlenie w przepisach w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.

Podstawę prawną europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej tworzą obecnie dwa rozporządzenia — Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1022/2006 z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej i Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej zawiera przepisy horyzontalne odnoszące się do ustanowienia, określenia celów i zadań, struktury, zasad działania i kompetencji organów, odpowiedzialności za przyjęte zobowiązania, akcesji i wystąpienia.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej oraz ich funkcjonowania również zawiera postanowienia horyzontalne — doprecyzowane w obszarze ustanowienia, członkostwa, celów i zadań europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Przede wszystkim jednak zawiera przepisy szczegółowe upraszczające i usprawniające funkcjonowanie europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej.

Jedną ze znaczących słabości Rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jest nadmierna liczba przepisów kolizyjnych. W związku z przeprowadzoną w Unii Europejskiej analizą funkcjonowania przepisów rozporządzenia zauważono dużą dowolność państw członkowskich w ich wdrażaniu do krajowych porządków prawnych. W opinii Komitetu Regionów Unii Europejskiej przyjętej w czasie 88. sesji plenarnej w dniach 27—28 stycznia 2011 roku zatytułowanej „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT” stwierdzono, że „wdrożenie rozporządzenia powinno być [w przyszłości — K.J.] również odpowiednio koordynowane, tak aby poszczególne akty prawne opracowane

<sup>38</sup> Por. art. 1 akapit trzeci Traktatu o Unii Europejskiej, zmienionego Traktatem z Lizbony oraz art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny TWE), w: *Dokumenty Europejskie*. Red. A. PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK, E. SKRZYDŁO-TEFELSKA. T. 6. Lublin 2010, s. 37 i s. 265.



przez państwa członkowskie w wykonaniu rozporządzenia (WE) 1082/2006 były do siebie dopasowane i nie zawierały żadnych niezgodności<sup>39</sup>. Autorzy analizy mówiąc o „niezgodnościach”, mieli na myśli między innymi fakt, iż wiele państw, kierując się nadmiernie szeroką interpretacją delegacji przepisów rozporządzenia zbyt często odsyłających do prawa krajowego państw członkowskich, rozbudowało nadmiernie swoje ustawy przyjęte w wykonaniu postanowień Rozporządzenia zarówno Parlamentu, jak i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. W sposób naturalny zwiększyło to różnice pomiędzy ustawami wdrażającymi Rozporządzenie w poszczególnych państwach. Co więcej, niektóre państwa sprawy wyraźnie uregulowane Rozporządzeniem i nieopatrzone klauzulą kolidującą dodatkowo powtórzyły w ustawie krajowej — co nie powinno mieć miejsca w przypadku krajowego aktu prawnego wydanego w celu wykonania rozporządzenia Unii Europejskiej<sup>40</sup>. W rezultacie wspomnianych praktyk państw członkowskich UE osłabiony został pożądaný efekt funkcji rozporządzenia, a mianowicie ujednolicanie prawa na całym terytorium Unii Europejskiej. Efekt jednolitości osiągnięto jedynie poprzez samo wprowadzenie do porządków prawnych wszystkich państw członkowskich nowej instytucji prawnej — europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Natomiast ustawy krajowe przyjęte w celu wykonania postanowień Rozporządzenia przyniosły w efekcie zróżnicowanie prawa wewnętrznego w tej dziedzinie w państwach członkowskich.

W Rozporządzeniu w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej nie definiuje się wprost europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Wczytując się w preambułę oraz biorąc pod uwagę określone w rozporządzeniu możliwe podmioty przyszłych ugrupowań, cele i zadania, europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej możemy zdefiniować jako celowy związek podmiotów terytorialnych powstały w wyniku zawartego pomiędzy nimi porozumienia i wyposażony w stałe organy.

Członkami europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej mogą być państwa członkowskie UE lub władze na szczeblu krajowym, władze regionalne i lokalne, przedsiębiorstwa publiczne, podmioty prawa publicznego, przedsiębiorstwa, którym powierzono realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z właściwym prawem krajowym oraz unijnym. Dodatkowo po zmianach wprowadzonych przez nowelizację Rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej z 2006 roku członkami ugrupowania mogą być — krajowe, regionalne lub lokalne władze albo podmioty lub przedsiębiorstwa publiczne

<sup>39</sup> Opinia z Inicjatywy Własnej Komitetu Regionów „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT” przyjęta na 88. sesji plenarnej 27—28 stycznia 2011 r., CdR 100/2010 fin, s. 3.

<sup>40</sup> Ibidem.

z państw trzecich<sup>41</sup>. Członkami mogą być także stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub kilku z wymienionych kategorii. Przedsiębiorstwa publiczne i podmioty prawa publicznego zdefiniowane są w odrębnych aktach ustawodawczych Unii Europejskiej. W ich rozumieniu „przedsiębiorstwo publiczne” oznacza każde przedsiębiorstwo, na które instytucje zamawiające mogą wywierać bezpośrednio lub pośrednio dominujący wpływ na mocy ich prawa własności, udziału finansowego we wspomnianym przedsiębiorstwie lub poprzez zasady określające jego działanie<sup>42</sup>, a podmiot prawa publicznego to każdy podmiot: a) ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, b) posiadający osobowość prawną, oraz c) finansowany w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego, albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo taki, w którym ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego<sup>43</sup>.

Rozporządzenie z roku 2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej nie zawierało przepisów ani zasad dotyczących uczestnictwa w europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej podmiotów z państw trzecich. Było to zgodne z założonym celem ugrupowania, a mianowicie ułatwianiem i upowszechnianiem współpracy terytorialnej między podmiotami państw członkowskich wyłącznie w celu wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej. Spotkało się to wówczas z krytyką między innymi rządu polskiego, którego zdaniem rozporządzenie w zaproponowanej wówczas wersji nie regulowało „kwestii współpracy z regionami nieleżącymi w granicach Unii Europejskiej, co zawęży możliwości współpracy dla polskich regionów graniczących z Białorusią, Ukrainą oraz Rosją”<sup>44</sup>. Nie było to nic innego, jak dążenie do rozszerzenia funkcji europejskiego ugrupowania

---

<sup>41</sup> Art. 3 ust. 1 akapit pierwszy Rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), zmienionego Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., Dz. Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

<sup>42</sup> Art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. dotyczący koordynacji procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 1).

<sup>43</sup> Art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 114).

<sup>44</sup> Projekt stanowiska Rządu przygotowany w związku z art. 6 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, mrr.gov.pl.

współpracy terytorialnej i uczynienia z niego, obok instrumentu prawnego spójności terytorialnej UE, także narzędzia politycznego służącego zbliżaniu regionów z za wschodniej granicy Polski do standardów europejskich. Do kwestii tej powrócono w późniejszym okresie w nawiązaniu do współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa<sup>45</sup> i Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej Unii Europejskiej<sup>46</sup>. Podkreślono, iż należy przewidzieć członkostwo w europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej podmiotów z państw trzecich, sąsiadujących z państwem członkowskim UE, nie wyłączając regionów oddalonych, jeśli taka możliwość mieści się w granicach ustawodawstwa państwa trzeciego<sup>47</sup>. Ostatecznie w procesie nowelizacji do Rozporządzenia z 2006 roku wprowadzono dodatkowy art. 3a, regulujący warunki przystąpienia członków z państw trzecich albo krajów lub terytoriów zamorskich<sup>48</sup>. Są one następujące: po pierwsze — aby można mówić o udziale w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej podmiotów z państwa trzeciego albo kraju lub terytorium zamorskiego, muszą one sąsiadować z państwem członkowskim UE; po drugie — państwo trzecie albo kraj lub terytorium zamorskie uważa się za sąsiadujące z państwem członkowskim UE, w tym jego regionami najbardziej oddalonymi, jeżeli państwo trzecie albo kraj lub terytorium zamorskie oraz państwo członkowskie posiadają wspólną granicę lądową; po trzecie — europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej nie może być utworzone tylko przez podmioty z państwa członkowskiego i co najmniej jednego kraju lub terytorium zamorskiego powiązanego z tym samym państwem członkowskim.

Nowelizacja rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej wprowadziła trzy warianty członkostwa państw trzecich

---

<sup>45</sup> Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) wspiera m.in. współpracę transgraniczną i transregionalną oraz stopniową integrację gospodarczą państw beneficjentów z Unią Europejską. (Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.Urz.UE z 9.11.2006 L 310).

<sup>46</sup> Instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA) zapewniał wsparcie państwom zaangażowanym w proces przystąpienia do Unii Europejskiej w latach 2007—2013. IPA miał na celu poprawę skuteczności i spójności pomocy dzięki jednolitym ramom wzmocnienia zdolności instytucjonalnej, współpracy transgranicznej, rozwoju gospodarczego i społecznego oraz rozwoju wsi. (Rozporządzenie Rady (WE) NR 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA), Dz.Urz.UE z 31.07.2006 L 210).

<sup>47</sup> Opinia z Inicjatywy Własnej Komitetu Regionów „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT” przyjęta na 88. sesji plenarnej 27—28 stycznia 2011 r., CdR 100/2010 fin, s. 3.

<sup>48</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT” przyjęta na 88. sesji plenarnej 27—28 stycznia 2011 r., CdR 100/2010 fin, s. 3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. CdR 100/2010 fin, s. 3.

albo krajów lub terytoriów zamorskich. Wariant pierwszy — europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej mogą stanowić członkowie znajdujący się na terytorium tylko jednego państwa członkowskiego oraz z co najmniej jednego państwa trzeciego sąsiadującego z państwem członkowskim, w tym z jego regionami najbardziej oddalonymi; wariant drugi — w skład europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej mogą wchodzić podmioty znajdujące się na terytorium co najmniej dwóch państw członkowskich, w tym z ich regionów najbardziej oddalonych, i podmioty z co najmniej jednego kraju lub terytorium zamorskiego, z udziałem lub bez udziału podmiotów z co najmniej jednego państwa trzeciego; trzeci wariant — w skład europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej mogą wchodzić podmioty znajdujące się na terytorium tylko jednego państwa członkowskiego, w tym z jego regionów najbardziej oddalonych, i podmioty z co najmniej jednego kraju lub terytorium zamorskiego, z udziałem lub bez udziału podmiotów z co najmniej jednego państwa trzeciego.

Wprowadzenie do polityki spójności Unii Europejskiej wymiaru terytorialnego i próba jego instytucjonalizacji są rodzajem działalności celowej. W najbardziej ogólnym znaczeniu cel jest zawsze pożądanym stanem spraw, do którego dany podmiot dąży, podejmując odpowiednie przedsięwzięcia służące jego osiągnięciu<sup>49</sup>.

Zazwyczaj cele są pochodną interesów, a te z kolei są bardzo często uznawane za pochodną potrzeb. Interes określany jest jako takie pożądané stany rzeczy, które są osiągane lub chronione przez podmioty, czyli inaczej — takie dobra, których brak lub niedobór, aktualny lub przewidywany, wywołuje działanie podmiotu<sup>50</sup>. W przypadku integracji w ramach Unii Europejskiej, harmonijny jej rozwój (na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym) oraz coraz większa spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna stanowią bez wątpienia cel pożądaný. Jednym z warunków jego osiągnięcia jest wzmocnienie współpracy terytorialnej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej z roku 2006 „celem EUTW jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej, zwanych dalej »współpracą terytorialną«, między jej członkami [...], wyłącznie w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej”. W znowelizowanym w roku 2013 Rozporządzeniu w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej ustawodawca odszedł od traktowania ugrupowania jako formy prawnoinstytucjonalnej mającej służyć wyłącznie wzmocnieniu spójności. Europejskie ugrupowania współ-

<sup>49</sup> J. KUKUŁKA, R. ZIĘBA: *Polityka zagraniczna państwa*. Warszawa 1992, s. 53.

<sup>50</sup> I. POPIUK-RYSIŃSKA: *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływanie*. W: *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*. Red. E. HALIZAK, R. KUŹNIAR. Warszawa 2000, s. 99.

pracy terytorialnej winny być powoływane i funkcjonować nie wyłącznie, ale „z myślą o wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii”<sup>51</sup>. Można ocenić, iż dokonana modyfikacja celu uczyniła go bardziej realnym, bliższym rzeczywistych możliwości tego rodzaju struktury integracyjnej. Europejskie ugrupowanie współpracy nie posiada uprawnień regulacyjnych, aby bezpośrednio wzmacniać spójność ekonomiczną i społeczną Unii Europejskiej.

Warunkiem ustanowienia europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jest transgraniczny charakter, który obliguje do budowy związku składającego się z podmiotów usytuowanych na terytorium przynajmniej dwóch państw członkowskich. Inicjatywa oraz decyzja o utworzeniu europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej lub przystąpienia do niego należy do podmiotów wymienionych w rozporządzeniu. W świetle Rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej podmioty zamierzające tworzyć ugrupowanie lub przystąpić do już istniejącego muszą uzyskać zatwierdzenie uczestnictwa w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej i konwencji przez państwo członkowskie. Zatwierdzenie takie państwo członkowskie Unii Europejskiej dokonuje z uwzględnieniem swego porządku prawnego. Ustawodawca unijny ograniczył jednak dowolność państw w zakresie ewentualnej odmowy zatwierdzenia, definiując wyraźnie przesłanki odmowy. Powody odmowy zatwierdzenia uczestnictwa przyszłego członka w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej lub konwencji zostały określone w ust. 3 art. 4 Rozporządzenia z roku 2013. Wynika z niego, że państwo może nie zatwierdzić uczestnictwa przyszłego członka w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej i konwencji założycielskiej, jeśli uważa, że: po pierwsze — takie uczestnictwo lub konwencja nie są zgodne z rozporządzeniem, innymi unijnymi przepisami dotyczącymi działań i działalności europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, przepisami krajowymi dotyczącymi uprawnień i kompetencji przyszłego członka; po drugie — takie uczestnictwo nie jest uzasadnione ze względu na interes publiczny lub porządek publiczny tego państwa członkowskiego; po trzecie — statut nie jest zgodny z konwencją. W przypadku zaistnienia przedstawionych okoliczności i odmowy zatwierdzenia państwo członkowskie zobowiązane jest do podania powodów<sup>52</sup>. Państwo członkowskie może także, jako warunek zatwierdzenia, zaproponować konieczne zmiany do konwencji projektowanego europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.

<sup>51</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

<sup>52</sup> Ibidem.

W dyskusji nad koncepcją i modelem integracji terytorialnej zdefiniowano wiele przeszkód w realizacji współpracy terytorialnej. Różnice w prawodawstwie krajowym, kompetencjach i procedurach decyzyjnych to najistotniejsze trudności napotymane przez państwa członkowskie, władze regionalne i lokalne we współpracy terytorialnej. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej ma, w założeniu ustawodawcy unijnego, być formą prawną, która jeśli nie usunie całkowicie skutków zróżnicowań podmiotów uczestniczących we współpracy terytorialnej, to przynajmniej znacznie je ograniczy<sup>53</sup>.

Logiczną konsekwencją takiego podejścia jest wyposażenie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej w osobowość prawną, odrębną od podmiotów je stanowiących. Należy to bez wątpienia do kluczowych rozwiązań, jakie rozporządzenie w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej wprowadziło do współpracy terytorialnej. W ten sposób nastąpiło odejście od modelu prawnego większości europejskich euroregionów. Jak wiadomo, euroregiony transgraniczne w zdecydowanej większości były ustanawiane i działają, opierając się na specjalnie w tym celu powoływanych — na podstawie przepisów prawa wewnętrznego każdego z państw — stowarzyszeniach lub związkach celowych gmin przygranicznych<sup>54</sup>. W sieci euroregionów w Europie tylko kilka z nich działa według prawa wewnętrznego jednego z państw graniczących<sup>55</sup>.

Fakt, że europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej jest osobą prawną prawa Unii Europejskiej oznacza, iż jest podmiotem zdolnym do samodzielnego działania ze skutkiem dla siebie i podmiotem praw i obowiązków, podobnie jak inne osoby prawne. W każdym kraju członkowskim europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej ma być więc traktowane jak „pełna” osoba prawna<sup>56</sup>. Oznacza to, że zgodnie z art. 1 ust. 3 i 4 Rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, w każdym z państw członkowskich europejskie ugrupowanie współpracy

---

<sup>53</sup> Pkt. 1 i 2 Preambuły Rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

<sup>54</sup> Por. K. JÓSKOWIAK: *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski*. Katowice 2008, s. 144.

<sup>55</sup> EUREGIO — niemiecko-holenderski związek komunalny (Komminalgemeinschaft) Rhein-Ems według prawa niemieckiego; Euregio Rhein-Waal — utworzony w roku 1973 jako niemiecko-holenderski publicznoprawny związek celowy prawa niemieckiego; Euregio Maas-Rhein — powstały w roku 1976 na granicy niemieckiej, holenderskiej i belgijskiej i funkcjonujący obecnie według prawa holenderskiego; Ems-Dollart Region — transgraniczny, niemiecko-holenderski związek celowy prawa niemieckiego powstały w 1977 r.; Euregio Rhein-Maas-Nord — niemiecko-holenderski publicznoprawny związek celowy prawa niemieckiego założony w roku 1978. Ibidem, s. 144—145.

<sup>56</sup> M. PECHSTEIN, M. DEJA: *Was ist und wie funktioniert ein EVT*. „Europarecht“ 2011, Nr. 3, s. 357 i nast.

terytorialnej posiada „zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego. Może ono, w szczególności, nabywać i zbywać mienie ruchome i nieruchome, zatrudniać pracowników oraz występować jako strona w postępowaniu sądowym”<sup>57</sup>.

Zadania europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej zapisane zostają w Konwencji powołującej ugrupowanie. W kwestii zadań, podmioty stanowiące zobligowane są do kierowania się postanowieniami Rozporządzenia w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Wynika z niego kilka wymogów i ograniczeń. Po pierwsze — zadania muszą być przede wszystkim nakierowane na wdrażanie programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Unię Europejską za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności; po drugie — możliwe jest także podejmowanie zadań związanych ze współpracą terytorialną członków ugrupowania niewspółfinansowanych ze środków finansowych Unii Europejskiej, z tym zastrzeżeniem, że państwa członkowskie Unii Europejskiej mogą takie działania ograniczyć przedmiotowo; po trzecie — zadania nie mogą dotyczyć wykonywania uprawnień przyznanych władzom terytorialnym na mocy prawa publicznego oraz obowiązków, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub ochrona ogólnych interesów innych organów publicznych, takich jak uprawnienia policyjne i regulacyjne, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna; po czwarte — podejmowane zadania muszą mieścić się w zakresie kompetencji każdego z członków ugrupowania przyznanych mu na mocy prawa krajowego.

Wspomniana możliwość ograniczania przez państwa zadań europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej niewspółfinansowanych ze środków unijnych nie ma charakteru absolutnego. Unijny prawodawca przewidział, że ograniczenia podejmowane przez państwa członkowskie nie mogą ingerować w istotę współpracy terytorialnej. Nie jest więc dopuszczalne zabranianie przez państwa członkowskie wykonywania zadań mieszczących się w priorytetach inwestycyjnych wymienionych art. 7 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z 17.12.2013 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”. Dlatego też ugrupowania mogą działać na obszarach związanych z promocją zatrudnienia, wzmacniania zdolności instytucjonalnych instytucji pub-

---

<sup>57</sup> Por. art. 1 ust 4 Rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

licznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej niezależnie od tego, czy otrzymują dofinansowanie z UE, gdyż należą one do jądra współpracy terytorialnej<sup>58</sup>.

W warstwie przedmiotowej ustawodawca wspólnotowy stworzył ponadto możliwość wykorzystania europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej w systemie zarządzania programem — „Europejska współpraca terytorialna”. W myśl art. 18 Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego „Państwa członkowskie uczestniczące w programie operacyjnym w ramach celu europejska współpraca terytorialna mogły wykorzystywać Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, w celu uczynienia tego ugrupowania odpowiedzialnym za zarządzanie programem operacyjnym poprzez nałożenie na niego obowiązków instytucji zarządzającej i wspólnego sekretariatu technicznego”<sup>59</sup>.

Nowe Rozporządzenie w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej z roku 2013 utrzymało fakultatywną rolę europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej w zarządzaniu programem „Europejska współpraca terytorialna”, stwierdzając, iż „Państwa członkowskie uczestniczące w programie Europejska Współpraca Terytorialna mogą korzystać z EUWT w celu przekazania mu odpowiedzialności za zarządzanie tym programem lub jego częścią, w szczególności przekazując mu obowiązki instytucji zarządzającej”<sup>60</sup>. Stanowisko ustawodawcy unijnego koresponduje z oczekiwaniem Komitetu Regionów wyrażonym w Opinii z Inicjatywy Własnej, przyjętej w czasie 88. sesji plenarnej w dniach 27—28 stycznia 2011 roku zatytułowanej „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT”, iż „EUWT nie mogą być pod żadnym pozorem dyskryminowane, jeśli chodzi o udział we wspólnotowych inicjatywach, procedurach przetargowych i programach, tym bardziej, że już sam fakt istnie-

---

<sup>58</sup> M. KRZYMUSKI, F. KUBICKI: *EUWT 2.0? Reforma rozporządzenia o europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej szansą na ożywienie współpracy transgranicznej podmiotów publicznych*. „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6, s. 26.

<sup>59</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, Dz.U. z 31.07.2006.

<sup>60</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.



nia EUWT świadczy o uznanym trwałym ugrupowaniu europejskim, które spełnia zwyczajowe wymogi dotyczące cech ponadnarodowych<sup>61</sup>. Należy jednak zaakcentować, że chociaż europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej włączone w system zarządzania programem „Europejska współpraca terytorialna” są elementem pożądanym w Unii Europejskiej, to możliwość taka nie może być rozumiana jako obietnica korzyści. Jak podkreślono wyraźnie we wstępie do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej: kwestia utworzenia czy istnienia europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej „nie jest automatycznie związana z żadnymi korzyściami natury prawnej lub finansowej na poziomie Unii”<sup>62</sup>.

Jeśli chodzi o część zadaniową europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, można stwierdzić, iż zmiany w jego podstawie prawnej pozostawiają pole dla różnych opcji w zakresie modelu zadaniowego ugrupowań w przyszłości. Możliwe opcje to między innymi powoływanie europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej: wielozadaniowych — związanych z wdrażaniem programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Unię Europejską za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności; jednozadaniowych — realizujących konkretne zadanie, konkretny projekt w ramach programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Unię Europejską za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności; a także wielozadaniowych o zadaniach mieszanych — to jest łączących w sobie działania związane z wdrażaniem programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Unię Europejską za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności, oraz inne określone działania związane ze współpracą terytorialną ich członków niezależnie od tego, czy Unia Europejska wnosi do nich wkład finansowy, czy też nie.

W praktyce funkcjonowania europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej sfera zadaniowa wymaga szczególnego konsensu, gdyż z uwagi na różnice w statusie oraz kompetencjach władz i wspólnot terytorialnych, jak również z uwagi na różny poziom rozwoju i niekiedy odmienne interesy

---

<sup>61</sup> Opinia z Inicjatywy Własnej Komitetu Regionów „Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT” przyjęta na 88. sesji plenarnej 27—28 stycznia 2011 r., CdR 100/2010 fin, s. 3.

<sup>62</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., Dz.Urz. UE z 20.12.2013, L 347/303.

i odmienne widzenie punktów ciężkości, nie jest łatwe znalezienie swego „wspólnego mianownika”<sup>63</sup>.

## Mechanizmy współpracy w Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej

Analiza istoty europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej pozwala stwierdzić, iż pomyślane ono zostało jako instytucjonalizacja, która: urządza i zespolą rzeczywistość i organizuje system działań społecznych; utrwała określone stany rzeczywistości (stan stosunków, relacji, oddziaływań i interakcji); zabezpiecza właściwą realizację wartości, interesów i celów określonych grup społecznych organizujących się i zorganizowanych<sup>64</sup>.

Z punktu widzenia aktywności podmiotów współpracy terytorialnej, cele ukierunkowują działanie, decydują o tym, co jest ważne, na czym należy się koncentrować, wpływają na wybór środków i metod działania oraz decydują o czasie, aktywności i kosztach<sup>65</sup>. Powodzenie realizacji celów zależy bez wątpienia od intensywności i jakości interakcji, w jakich pozostają wszyscy uczestnicy współpracy terytorialnej, wiąże się też ze stopniem kompetencji, które mają do dyspozycji jako odrębne podmioty krajowe, i tych, które wynikają z ustanowienia nowego podmiotu współpracy terytorialnej — europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.

Zarówno w procesie stanowienia europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, jak i w trakcie jego działalności zachodzi wiele interakcji z udziałem podmiotów ugrupowania<sup>66</sup>. Mamy więc do czynienia z interakcjami zachodzącymi między konkretnym podmiotem członkowskim a ugrupowaniem jako całością; z relacjami między podmiotem członkowskim i ugrupowaniem a otoczeniem społeczno-politycznym i gospodarczym; z interakcjami zachodzącymi między podmiotem członkowskim a pozostałymi podmiotami współtworzącymi ugrupowanie; z relacjami między podmiotem członkowskim a pozostałymi podmiotami reprezentowanymi

<sup>63</sup> Wyczerpująco o różnicowaniach w statusie i kompetencjach organów regionalnych i lokalnych w państwach członkowskich UE por. w: G. RYDLEWSKI: *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*. Warszawa 2007, s. 113 i nast.

<sup>64</sup> Por. na temat instytucjonalizacji integracji europejskiej: Z. CZACHÓR: *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*. Warszawa 2013, s. 229.

<sup>65</sup> I. POPIUK-RYSIŃSKA: *Uczestnicy stosunków międzynarodowych...*, s. 100.

<sup>66</sup> W ujęciu modelowym przypominają one współzależności występujące w Unii Europejskiej. Por. na ten temat: Z. CZACHÓR: *Główne kierunki i dynamika zmian w Unii Europejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2, s. 16.

w organach ugrupowania; z interakcjami, w które podmioty członkowskie w imieniu europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej wchodzi z strukturami wewnętrznymi: w przypadku władz terytorialnych (organy uchwałodawcze i wykonawcze), w przypadku „przedsiębiorstw publicznych” i podmiotów prawa publicznego (organy instytucji zamawiających, które mogą wywierać bezpośrednio lub pośrednio dominujący wpływ na mocy ich prawa własności, udziału finansowego we wspomnianym przedsiębiorstwie lub poprzez zasady określające jego działanie), w przypadku przedsiębiorstw (organy zarządzające).

Interakcjami zachodzącymi w europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej rządzą określone zasady działania rozumiane jako ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach<sup>67</sup>. Część zasad jest wskazana w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, część zaś jest pochodną istoty spójności terytorialnej Unii Europejskiej. Najważniejsze zasady to: zasada partnerstwa, równoprawności i równorzędności stron, zasada parytetów, zasada konsensu, zasada pomocniczości (subsydiarności), zasada spójności.

W odniesieniu do współpracy terytorialnej, zasada partnerstwa zawiera dwa elementy: partnerstwo pionowe, tj. z udziałem szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego, oraz partnerstwo poziome, tj. pomiędzy bezpośrednimi partnerami współpracy. Partnerstwo pionowe — odnosi się do stosunków między poziomem unijnym, państwowym/centralnym, regionalnym oraz lokalnym. Partnerstwo pionowe w tych rozważaniach to współdziałanie wymienionych aktorów współpracy terytorialnej, a nie podległość. Z tak rozumianego partnerstwa winny wypływać działania wspierające i uzupełniające struktury współpracy terytorialnej. Partnerstwo poziome — odnosi się bezpośrednio do stosunków między partnerami współpracy terytorialnej, a jego treścią jest równoprawność i równorzędność stron niezależnie od: w przypadku państw — ich siły strukturalnej, rozumianej w kategoriach wielkości kraju w sensie przestrzennym i gospodarczym oraz ludnościowym (ilościowym i jakościowym)<sup>68</sup>; w przypadku poziomu regionalnego i lokalnego podziału terytorialnego i władzy — ich siły gospodarczej oraz miejsca w systemie władzy publicznej danego kraju<sup>69</sup>; w przypadku przedsiębiorstw publicznych i podmiotów prawa publicznego — potencjału i znaczenia w strukturach krajowych.

Zasada parytetu realizuje się w ustalonej w konwencji i w statucie reprezentacji podmiotów prawnych (reprezentowanych przez osoby fizyczne) zgodnie z wymogiem równości w składzie osobowym ustalonych konwencją

<sup>67</sup> M. REWIZORSKI: *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 2003, nr 1, s. 29.

<sup>68</sup> I. POPIUK-RYSIŃSKA: *Uczestnicy stosunków międzynarodowych...*, s. 89.

<sup>69</sup> G. RYDLEWSKI: *Systemy administracji publicznej...*, s. 113 i nast.

organów wspólnie z udziałem tych podmiotów — stron europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej<sup>70</sup>.

Nie mniej istotnym zagadnieniem w odniesieniu do efektywnego funkcjonowania europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej jest proces decyzyjny. W sytuacjach, gdy wymagane jest podejmowanie wspólnych działań, mogą się ujawniać różnice stojące na ich drodze, które należy przezwyciężyć w procesie decyzyjnym. Jeśli przyjąć, że europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej ze swej istoty zakłada współpracę, to konsensus jest tutaj najlepszym rozwiązaniem. Określimy go jako wypracowywanie wspólnego stanowiska przez wszystkie strony za pośrednictwem uzyskania zgody powszechnej. Wymagane statutem europejskiego ugrupowania głosowanie na forum poszczególnych organów pozostaje wówczas formalnością. Zasada spójności odnosi się przede wszystkim do spójności polityki regionalnej z polityką gospodarczą zarówno na poziomie Unii, jak i na poziomie poszczególnych państw członkowskich oraz ich regionalnych i lokalnych struktur terytorialnych<sup>71</sup>. Na obecnym etapie integracji europejskiej zarówno w działaniach gospodarczych, jak i w działaniach z zakresu polityki regionalnej powinna być uwzględniana potrzeba pogłębienia współpracy terytorialnej wewnątrz Unii. Jej harmonijny rozwój wymaga zatem wzmocnienia współpracy terytorialnej jako ważnego komponentu polityki spójności. Zasada pomocniczości w odniesieniu do europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej ma zastosowanie w tym znaczeniu, że ich istnienie i podejmowane działania są wyraźnym potwierdzeniem konieczności uwzględnienia w procesie budowy spójności Unii Europejskiej wszystkich poziomów integracji europejskiej — unijnego i państw członkowskich w ujęciu zarówno centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym. Współpraca terytorialna jest przykładem na to, że cele Unii nie zawsze mogą być w wystarczający sposób osiągnięte wyłącznie na poziomie instytucji Unii Europejskiej. Uznanie europejskich ugrupowań za strukturę mogącą pośrednio przyczyniać się do wzmocnienia polityki spójności pozostaje w zgodzie z obowiązującymi w Unii Europejskiej postanowieniami w sprawie stosowania zasady pomocniczości i może być legitymizacją tejsze polityki<sup>72</sup>.

Proces tworzenia europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej i ich funkcjonowanie, oprócz stworzenia podstaw i ram prawnych przez ustawo-

---

<sup>70</sup> Art. 9 Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), w: *Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy...*, s. 107.

<sup>71</sup> M. RUDNICKI: *Polityka regionalna Unii Europejskiej...*, s. 51.

<sup>72</sup> Protokół (Nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w: J. BRACZ: *Unia Europejska w dobie reform. Podstawy prawne. Wybór dokumentów*. Warszawa 2013, s. 162—163.

dawcę unijnego, wymaga uruchomienia odpowiednich mechanizmów współpracy, takich jak konsultacje, negocjacje, konferencje, wspólne strategie<sup>73</sup>.

Najbardziej praktyczny mechanizm współpracy terytorialnej w formie europejskich ugrupowań stanowią negocjacje między podmiotami członkowskimi. Są one wieloprzedmiotowe i toczą się pomiędzy zróżnicowanymi stronami. Wieloprzedmiotowość negocjacji jest konsekwencją zadań określonych przez strony w konwencji ustanawiającej dane europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej. Dotyczy to w szczególności europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej o profilu wielozadaniowym, których przedmiotem są działania związane z wdrażaniem programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Unię Europejską za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności, a także inne określone działania związane ze współpracą terytorialną ich członków w realizacji celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej. Złożoność przedmiotowa może mieć również miejsce w ugrupowaniach jednozadaniowych.

Niejednolitość uczestników negocjacji wynika z wielości podmiotów europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (państwa, władze regionalne, władze lokalne, podmioty prawa publicznego, przedsiębiorstwa) i zarazem ich złożoności wynikającej ze zróżnicowania prawodawstwa i ustroju wewnętrznego państw, z których pochodzą.

Podmioty członkowskie europejskiego ugrupowania w związku z metodą uzgadniania, implementowania i kontroli podejmowanych działań są konfrontowane w dwóch płaszczyznach. Muszą uzyskiwać poparcie własnych gremiów decyzyjnych dla prezentowanych na zewnątrz propozycji, projektów, a na forum ugrupowania starają się o poparcie i realizację swoich preferencji. Dlatego też bardzo istotnym wymogiem współpracy w ramach europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, w tym negocjacji, jest racjonalizm każdej ze stron ugrupowania. Racjonalność zachowań podmiotów europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej warunkuje powodzenie tej formy współpracy terytorialnej. Jeśli ma ona przynosić zamierzone rezultaty, to tylko na zasadzie współpracy wzajemnej z wyważeniem interesów wszystkich stron.

## Uwagi końcowe

1. W Unii Europejskiej, pomimo uznania współpracy terytorialnej za jeden z celów polityki spójności, nie udało się jednak wypracować jedno-

<sup>73</sup> Por.: A. ADAMCZYK: *Mechanizmy współpracy w Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 2008, nr 3, s. 191.

litych ram prawnych pozwalających na współpracę wspólnot i władz terytorialnych poprzez tworzenie związków celowych oraz zawieranie publicznoprawnych umów o najszerszym zakresie przedmiotowym, wynikającym z posiadanych prawnie obszarów zadaniowych.

2. Prawem Unii Europejskiej ustanowiono jedynie instrument współpracy terytorialnej o zawężonym zakresie przedmiotowym. Zakreślony w rozporządzeniu w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej model ugrupowania ogranicza bowiem zakres przedmiotowy współpracy do działań i projektów wspieranych finansowo przez Unię Europejską za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Prawnie dopuszczalne jest również poszerzenie zadań ugrupowania, które wymaga jednak zgody zainteresowanych państw członkowskich Unii Europejskiej. Unijny prawodawca ograniczył jednak ingerencję państw członkowskich w istotę współpracy terytorialnej. Nie jest więc dopuszczalne zabranianie przez państwa członkowskie wykonywania zadań mieszczących się w priorytetach inwestycyjnych określonych dla unijnego celu „Europejska współpraca terytorialna”. Dlatego też ugrupowania mogą działać na obszarach związanych z promocją zatrudnienia, wzmacniania zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej niezależnie od tego, czy otrzymują dofinansowanie z Unii Europejskiej, czy też nie.

3. Mimo wskazanych niedostatków w modelowym ujęciu europejskiego ugrupowania jako instrumentu prawnego współpracy wspólnot i władz terytorialnych sama konstrukcja prawna ugrupowania pozwala na stwierdzenie, że ujawniają się tu funkcje procesu instytucjonalizacji współpracy terytorialnej. Chodzi nie tylko o liczbę organów, normy i procedury, ale także o metodę tworzenia w każdej sprawie określonych form uzgadniania, implementowania i kontroli. Ustalenie precyzyjnych reguł współpracy oddziałuje na podejmujące decyzje, a oddanie mechanizmów kontroli przestrzegania przyjętych zobowiązań w ręce statutowych organów wzmacnia wiarygodność podmiotów — stron ugrupowania.

4. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej zawiera w sobie znaczny potencjał integracyjny. W procesie funkcjonowania spełniają się cztery kluczowe kryteria transgranicznego partnerstwa określone w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, a mianowicie: wspólne przygotowanie projektu, wspólna realizacja projektu, wspólne finansowanie oraz wspólny personel. Atrybuty te czynią z europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej ważny instrument integracyjny na poziomie regionalnym i lokalnym.

Łukasz Wojcieszak  
Politechnika Świętokrzyska w Kielcach

# Ewolucja Szanghajskej Organizacji Współpracy — od militarnego do gospodarczego wymiaru kooperacji

**Abstract:** Evolution of the Shanghai Cooperation Organisation — from the military to the economic cooperation

The paper shows the evolution of the Shanghai Cooperation Organization (SCO), going from the military to the economic form of interaction. It describes how the Russian-Chinese cooperation has developed over the years that have passed since the collapse of the Soviet Union as well as how the relations have gradually been tightened. The author deals with the genesis of the SCO and the multidimensional nature of its activity. Further he describes the Republics of Central Asia as an important region for Chinese economic initiatives. Due to the specific nature of the SCO, as a forum for cooperation of the two regional powers, the author presents various aspects and effects of the Russian-Chinese cooperation. He investigates the development of the economic co-operation as well as economic integration of the associated states. The author shows future prospects for the SCO and foreseeable trends for the development of this organization. He presents a vision of a more and more close cooperation between the post-Soviet area with the fast growing China.

**Key words:** military cooperation, economic cooperation, Russian-Chinese interaction, foreseeable trends of development

## Wstęp

Na przestrzeni stuleci relacje między Rosją i Chinami charakteryzowała, naznaczona nieufnością, próba znalezienia *modus vivendi* z uwzględnieniem zarówno ambicji mocarstwowych partnera, jak i posiadanych przez niego

zobowiązań w stosunku do słabszych podmiotów. Schyłek XX wieku przyniósł zacieśnienie relacji pomiędzy Moskwą i Pekinem, czego efektem było powstanie Szanghajskiej Organizacji Współpracy, stanowiącej wielopoziomowe i zinstytucjonalizowane forum kooperacji nie tylko Rosji i Chin, ale także kilku państw środkowoazjatyckich. Cechą tej organizacji są zadeklarowane różnicowane cele i płaszczyzny współpracy, jakie mogą być podejmowane w jej ramach, oraz niewątpliwe globalne znaczenie dwóch tworzących ją mocarstw.

Szanghajska Organizacja Współpracy często porównywana była do NATO, gdyż początkowo główne akcenty kładziono na problemy kooperacji w sferze wojskowej. Współpraca dwóch militarnych potęg, nieprzychylnie nastawionych do USA, od dawna obserwowana jest z uwagą, jednak zasadnicze znaczenie mają także inne płaszczyzny zbliżenia azjatyckich państw. Zadaniem podjętym w niniejszym opracowaniu jest przedstawienie różnorodności obszarów współpracy oraz ewolucji samej Organizacji. Należy postawić hipotezę badawczą, według której w ostatnim czasie można zaobserwować tendencję do przemiany organizacji, mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa (przede wszystkim w wymiarze militarnym), w istotne stowarzyszenie współpracy i integracji gospodarczej. Rzecznikiem takiej aktywności pozostają Chiny, preferujące wykorzystywanie swoich ekonomicznych atutów, by poszerzać strefę wpływów w Azji oraz wzmocnić oddziaływania na wewnętrzną politykę SOW.

Szanghajska Organizacja Współpracy jednoczy nie tylko dwa regionalne mocarstwa, lecz także państwa środkowoazjatyckie, będące swoistym buforem pomiędzy tymi potęgami. Z uwagi na fakt, iż decydujące znaczenie w dyskusji o kształcie SOW mają Chiny i Rosja, to od ich zgodności zależy w dużej mierze silniejsze zaakcentowanie militarnych bądź ekonomicznych płaszczyzn aktywności. Dowodem na wzrost znaczenia gospodarczego wymiaru SOW są, co zostanie wykazane: powstanie instytucji służących wzmocnieniu kooperacji, jak również inne przejawy ekonomicznego zbliżenia. Przedmiot analiz stanowi zatem ewolucja Szanghajskiej Organizacji Współpracy w kontekście zdominowania współpracy jej państw członkowskich przez aspekt gospodarczy.

Na tak zarysowanym tle można także postawić kilka pytań problemowych. W szczególności należy zapytać: Czy obserwowana ewolucja Szanghajskiej Organizacji Współpracy świadczy o tym, że kwestie gospodarcze mogą okazać się w przyszłości nie mniej istotne niż problemy związane z kooperacją w sferze bezpieczeństwa militarnego, prowadząc nawet do zdominowania tej ostatniej aktywności? Z jakiego rodzaju ekonomicznym oddziaływaniem Chin mamy do czynienia w przypadku państw Azji Środkowej? W jaki sposób podejmowana aktywność wpływa na republiki środkowoazjatyckie? Podczas analizowania przedstawionych problemów konieczne



okazało się zastosowanie kilku metod badawczych. Poza opisem wprowadzona została metoda systemowa oraz metoda prognostyczno. Wykorzystano także analizę treści wybranych dokumentów.

## Kształtowanie się rosyjsko-chińskiej współpracy

Rosję i Chiny od stuleci łączą skomplikowane relacje, naznaczone rosyjską ekspansywnością<sup>1</sup>, mającą za swój przedmiot Turkiestan<sup>2</sup>. Po rozpadzie ZSRR podstawową płaszczyzną kooperacji na linii Moskwa — Pekin stało się bezpieczeństwo. Rosja była świadoma osłabienia swojej potęgi militarnej oraz utraty pozycji mocarstwa w regionie Azji i Pacyfiku. Zacieśnienie stosunków rosyjsko-chińskich przyczyniło się do znacznego obniżenia poziomu militarnej konfrontacji w regionie. W 1994 roku oba państwa podpisały porozumienie o redukcji liczby wojsk na obszarze przygranicznym, a także oświadczyły, iż nie użyją broni jądrowej przeciwko sobie jako pierwsze<sup>3</sup>. Dla Rosji oznaczało to zmniejszenie ryzyka „okrażenia” jej przez sprzymierzone z USA Chiny.

Po upadku ZSRR poważny wpływ na stosunki rosyjsko-chińskie wywarła sytuacja w Azji Centralnej (powstanie nowych państw, borykających się z poważnymi kryzysami politycznymi, społecznymi, gospodarczymi i tożsamościowymi) oraz znaczący wzrost pozycji Chin — zarówno na kontynencie azjatyckim, jak i w skali globalnej<sup>4</sup>. Nie bez znaczenia były też (aktualne

---

<sup>1</sup> Zjednoczona z trudem Rosja, państwo młode i naznaczone kilkusetletnią walką ze wschodnimi, tatarskimi najeźdźcami, zaczęło dopiero na przełomie XVII i XVIII w. prowadzić aktywną politykę wobec swojego chińskiego sąsiada. Ekspansja rosyjska na ziemie Syberii, sięgająca aż po kontynent północnoamerykański (w XVIII w. kolonizowana była przez Rosjan Alaską), musiała wynikać już w 1689 r. z porozumienia z Chinami w kwestii przebiegu rozdzielającej oba państwa granicy. W późniejszym czasie Rosja, kontynuująca politykę podbojów i ekspansji, wielokrotnie podporządkowywała ziemie należące do Chin bądź leżące w ich strefie wpływów. Podboje z lat 60. XIX w. doprowadziły do zajęcia przez carską Rosję niemal całego obszaru Turkiestanu, co do dziś znacząco determinuje politykę pięciu niepodległych państw Azji Środkowej. Okres istnienia ZSRR, a później Federacji Rosyjskiej, to lata rywalizacji Moskwy i Pekinu, ale także poszukiwania sposobów poprawy bilateralnych relacji.

<sup>2</sup> Historyczny Turkiestan, sięgający na zachodzie aż po Morze Kaspijskie i zamieszkanym w większości przez ludy wyznające islam, został *de facto* podzielony na strefy wpływów dwóch regionalnych potęg: Rosji i Chin.

<sup>3</sup> Zob. A. BRYC: *Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*. Toruń 2004, s. 84.

<sup>4</sup> A. JAROSIEWICZ, K. STRACHOTA, A. WOŁOWSKA M. MATUSIAK: *Chiny a Azja Centralna. Dorobek dwudziestolecia*. „Prace OSW” 2013, nr 10, s. 9. Wpływy Rosji na obszarze Azji

i obecnie) obawy o skolonizowanie przez Chińczyków rosyjskiego Dalekiego Wschodu<sup>5</sup>. W okresie, kiedy szefem rosyjskiej dyplomacji był Jewgienij Primakow, priorytetowym celem Moskwy stało się dążenie do przywrócenia FR utraconego statusu kluczowego gracza w regionie azjatyckim. Moskwę i Pekin połączyła niechęć do światowej dominacji USA oraz niektórych działań NATO<sup>6</sup>. Współpraca Rosji i Chin określona jest w kilku dokumentach, w tym między innymi we „Wspólnej deklaracji o multipolarnym świecie i formułowaniu nowego ładu międzynarodowego” z 23 kwietnia 1997 roku<sup>7</sup>. Akt ten można uznać za fundament deklarowanego rosyjsko-chińskiego „strategicznego” i „konstruktywnego” partnerstwa, zasadzającego się na kooperacji w wielu dziedzinach, w tym w sferze bezpieczeństwa.

Zacieśnianie kooperacji Rosji i Chin umożliwiły spotkania na szczycie, do których dochodziło w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych<sup>8</sup>. Według „Koncepcji polityki zagranicznej” z 2000 roku Rosja powinna aktywnie uczestniczyć w rozwiązywaniu konfliktów występujących na obszarach pozostających w jej strefie wpływów, zwalczając takie zagrożenia, jak międzynarodowy terroryzm, islamski fundamentalizm czy wszelkie przejawy ekstremizmów i separatyzmu. Wskazane zagrożenia stanowią jedną z podstaw zbliżenia Moskwy z Pekinem<sup>9</sup>. Wzrost znaczenia rosyjsko-chińskiej współpracy nastąpił w okresie pierwszej prezydentury Władimira Putina; zdaniem Dmitrija Trenina, Rosja, zacieśniając stosunki z Chinami, dążyła do zrównoważenia wpływów USA na obszarze poradzieckim<sup>10</sup>. Ważną ini-

---

Centralnej, stanowiącej swoisty bufor, pozostają wciąż ogromne, choć złamana została jej monopolistyczna pozycja. Region otworzył się na kontakty polityczne, gospodarcze, wojskowe i cywilizacyjne nie tylko z Chinami, lecz także m.in. z USA, podlegając zarówno pozytywnym, jak i negatywnym impulsom pochodzącym z zewnątrz. Warto także zauważyć, iż przedmiotem cichej, ale zacieklej rywalizacji rosyjsko/radziecko-chińskiej, przez niemal cały wiek XX pozostawał Turkiestan Wschodni. Zdecydowanie mocniejszą i bardziej aktywną stroną była w tej rywalizacji Rosja, która utwierdzała Chiny w przekonaniu, że z Azji Centralnej płynie poważne zagrożenie dla ich suwerenności i integralności terytorialnej. Ibidem, s. 8—9.

<sup>5</sup> Warto zauważyć, że temat masowej chińskiej kolonizacji tych słabo zaludnionych przez Rosjan terenów poruszano już w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Obawy przed napływem przybyszów z Chin stały się też udziałem państw powstałych w Azji Centralnej po rozpadzie ZSRR.

<sup>6</sup> A. BRYC: *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy czy koniec gry?* Warszawa 2008, s. 164—165.

<sup>7</sup> A. BRYC: *Cele polityki...*, s. 176—177. Kooperacja tych dwóch regionalnych mocarstw zaznaczała się np. we wspieraniu przez Rosję stanowiska Chin wobec Tajwanu czy poparciem przez Pekin rosyjskiej polityki wobec Czechenii. Ibidem.

<sup>8</sup> D. MIERZEJEWSKI: *Szanghajska Organizacja Współpracy* [<http://www.mierzejewski.org.pl/teksty/sow.pdf> (dostęp: 10.10.2013)].

<sup>9</sup> A. BRYC: *Cele polityki...*, s. 35—36.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 176—177.

cjatywą, podjętą przez Rosję i Chiny, było przyjęcie w październiku 2002 roku, przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucji o „Zahamowaniu wyścigu zbrojeń w przestrzeni kosmicznej”.

Wspólnym celem Rosji i Chin jest przeciwdziałanie separatyzmowi, który dla Rosji wiązał się z problemem Czeczenii, a dla Chin — z kwestią dążeń zamieszkujących prowincję Xinjiang Ujgurów<sup>11</sup>, będących muzułmanami pochodzenia tureckiego. Po rozpadzie ZSRR ludność ta, biorąc przykład ze społeczeństw nowo powstałych państw Azji Środkowej, zaktywizowała swoją separatystyczną działalność<sup>12</sup>, co spotkało się ze zdecydowanym przeciwdziałaniem władz w Pekinie<sup>13</sup>. Chiny dostrzegły przy tym zagrożenie płynące ze strony republik środkowoazjatyckich, wspierających rebeliantów z Xinjiang. W wyniku prowadzonej przez Pekin polityki, polegającej na udzielaniu tym państwom pożyczek na zakup chińskich towarów czy wsparciu przemysłu surowcowego, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan zgodziły się wesprzeć Chiny w zwalczaniu ujgurskich separatystów. Szczególne znaczenie ma tu Kazachstan — warto zauważyć, że, poza przestrzenią postradziecką, najlichniesza diaspora Kazachów mieszka właśnie w Chinach<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Zgodnie ze statutem, przyjętym z 1955 r., Xinjiang określany jest jako Ujgurski Region Autonomiczny. Dzieli on z Kazachstanem, Kirgistanem i Tadżykistanem wspólną granicę wynoszącą ponad 3000 km. Graniczy także z Pakistanem, Afganistanem i Indiami, będąc największą spośród chińskich prowincji o powierzchni równej 1,66 mln km<sup>2</sup>, a więc ok. szóstej części terytorium kraju. S. MIKOŁAJCZYK: „Dziki Zachód” Państwa Środka — bezpieczeństwo i gospodarka w chińskiej polityce wobec prowincji Xinjiang. „Refleksje” 2012, nr 5, s. 47.

<sup>12</sup> Niezrealizowanym dążeniem Ujgurów jest powstanie niepodległego Ujguristanu, obejmującego nie tylko zachodnią część Chin, ale i Kazachstan. Por. M. ИЛЬИНСКИЙ: *Уйгуры в Китае: меньшинство на своей земле*. „Новая Европа” 2009, № 9. Ujgurom udało się utworzyć i utrzymać w latach 1945—1949 (a więc w czasie wojny domowej w Chinach) Republikę Wschodniego Turkiestanu, a później trzykrotnie, w latach 1959, 1962 i 1974 powstawać zbrojnie przeciwko władzom w Pekinie. R.M. KWIECIŃSKI: *Stosunki Chin z byłymi republikami radzieckimi Azji Środkowej na początku XXI w. Geopolityka czy geoekonomia?* W: *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec państw członkowskich WNP*. Red. E. CZIOMER, M. CZAJKOWSKI. Kraków 2006, s. 219.

<sup>13</sup> W 2009 r. doszło do zamieszek między Ujgurami i Chińczykami Han w stolicy Xinjangu — Urumczy, w których zginęło ok. 200 osób. Chiny wykorzystują argument zwalczania terroryzmu do zwiększenia represji wobec Ujgurów. Pekin dąży do ograniczenia wpływu Ujgurów poprzez wspieranie napływu dominującej w państwie grupy narodowej, czyli Han (w Xinjangu ok. 45% ludności stanowią Ujgurowie). A. KUSZEWSKA: *Indie i Pakistan w stosunkach międzynarodowych. Konflikty, strategie, bezpieczeństwo*. Warszawa 2013, s. 276—277.

<sup>14</sup> A. BRYC: *Rosja w XXI wieku...*, s. 179. Władzom Kazachstanu zależy na zacieśnieniu ponadgranicznej współpracy republiki z Kazachskim Okręgiem Autonomicznym, położonym na terytorium ChRL. Chiny niepokoją również idee panturkizmu, mające swoich licznych zwolenników w Kazachstanie. Zob. P. GROCHMAŁSKI: *Kazachstan wobec chińskiego wyzwania. W: Kłeska demokracji? Obszar byłego ZSRR*. Red. P. GROCHMAŁSKI. Toruń 2012, s. 483.

## Geneza SOW

Szanghajska Organizacja Współpracy jest polityczno-ekonomiczno-wojskowym porozumieniem<sup>15</sup> zrzeszającym Rosję, Chiny, Kazachstan, Kirgizję, Tadżykistan i Uzbekistan<sup>16</sup>. Swoim zasięgiem obejmuje 3/5 terytorium Eurazji i 1/4 ludności świata. Kluczową rolę odgrywają w tej organizacji dwa regionalne mocarstwa atomowe, będące stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz przeciwnikami światowej dominacji USA — Rosja i Chiny<sup>17</sup>. Organizacja ta, jak trafnie stwierdziła Anna Perkowska, „stanowi sumę: chińskich ambicji międzynarodowych, rosyjskiego »kompleksu imperialistycznego« oraz centralno-azjatyckiego bogactwa energetycznego”<sup>18</sup>.

Szanghajska Organizacja Współpracy wzięła swój początek z forum, którego zadaniem było uregulowanie kwestii granic na obszarze Azji Centralnej, a w szczególności ich przeprowadzenie pomiędzy dawnymi republikami radzieckimi. Pierwszy szczyt prezydentów państw, które stały się później członkami SOW, miał miejsce we wrześniu 1993 roku w Mińsku, a uczestniczyli w nim zastępcy ministrów spraw zagranicznych Kazachstanu, Kirgistanu, Rosji i Tadżykistanu. Dwa najważniejsze szczyty, które położyły fundamenty pod powstanie SOW, miały miejsce w 1996 roku w Szanghaju i w 1997 roku w Moskwie, a uczestniczyły w nich głowy pięciu państw: Rosji, Chin, Kazachstanu, Kirgistanu i Tadżykistanu. Podczas spotkań dyskutowano głównie o kwestiach dotyczących wspólnej ochrony granic i ich delimitacji. Warto zaznaczyć, że podczas pierwszego spotkania podpisano „Umowę o umocnieniu środków zaufania w kwestiach wojskowych na obszarze pogranicza”, zwaną także „Układem szanghajskim”, która wprowadzała ograniczenia dotyczące liczebności i aktywności sił zbrojnych w stukilometrowym pasie zdemilitaryzowanym wzdłuż granicy. Drugi szczyt zaowocował podpisaniem „Umowy o wzajemnej redukcji sił zbrojnych w rejonie granicy” dotyczącej pogranicza Chin i dawnych republik radzieckich. W przyjętej w 1999 roku deklaracji z Biszkeku wspomniano

<sup>15</sup> Art. 1 „Karty Szanghajskej Organizacji Współpracy” stanowi, że celami i zadaniami SOW jest zachęcanie do efektywnej współpracy regionalnej w takich dziedzinach jak „polityka, handel i gospodarki, obronność, porządek publiczny, ochrona środowiska, kultura, nauka i technologia, edukacja, energia, transport, kredyty i finansów, Shanghai Cooperation Organisation Charter [<http://www soi org br/upload/34b4f65564132e7702726ee2521839c790b895453b6de5509cf1f997e9e50405.pdf>], (dostęp:19.03.2014)].

<sup>16</sup> Państwami-obszernymi SOW są: Afganistan, Indie, Iran, Mongolia, Pakistan, natomiast do tzw. partnerów dialogu SOW zalicza się Białoruś, Sri Lankę i Turcję.

<sup>17</sup> P. WITECKI: *Wschodnia wersja NATO* [<http://www.e-polityka.pl/a.1062.d.drukuj.html>] (dostęp: 9.11.2013)].

<sup>18</sup> A. PERKOWSKA: *Szanghajska Organizacja Współpracy — geopolityka*. „Ekonomia i Zarządzanie” 2010, nr 3, s. 58.

między innymi o centralnej roli ONZ w rozwiązywaniu sporów międzynarodowych<sup>19</sup>.

Jak zauważa Kacper Wańczyk, stopniowo rozszerzano tematykę odbywanych spotkań, podczas których pojawiały się kwestie dotyczące szeroko pojętego bezpieczeństwa regionu: terroryzm, ekstremizm, separatyzm, przestępczość zorganizowana. Skutkiem przesunięcia nacisku z problematyki granicznej na sprawy bezpieczeństwa było podpisanie przez ministrów spraw zagranicznych wspólnej deklaracji dotyczącej zwoływania spotkań ekspertów, ministrów spraw zagranicznych, premierów i głów państw w celu omawiania aktualnych problemów bezpieczeństwa i współpracy w Azji Środkowej oraz na kontynencie azjatyckim. Poparcia doczekała się, zgłoszona przez prezydenta Kirgistanu, Askara Akajewa, idea odrodzenia Wielkiego Jedwabnego Szlaku i oparcia na nim współpracy w dziedzinie gospodarki i bezpieczeństwa. W lipcu 2000 roku w Duszanbe Szanghajską Piątkę przemianowano na Forum Szanghajskie. Powodem takiej decyzji była między innymi obecność na spotkaniu, jako obserwatora, prezydenta Uzbekistanu, Islama Karimowa, i perspektywa przystąpienia tego państwa do porozumienia. Szósty szczyt państw Forum Szanghajskiego odbył się w Szanghaju w dniach 14—15 czerwca 2001 roku, a najważniejszym jego wydarzeniem było ogłoszenie „Deklaracji o utworzeniu Szanghajskiej Organizacji Współpracy”, która definiowała cele i zadania SOW. Dzień przed sygnowaniem „Deklaracji o utworzeniu SOW” państwa Szanghajskiej Piątki podpisały wspólną deklarację, na mocy której do ugrupowania przyjęto Uzbekistan. Istotnym dokumentem była „Szanghajska konwencja o walce z terroryzmem, separatyzmem i ekstremizmem”<sup>20</sup>, określająca zasadnicze cele Organizacji.

<sup>19</sup> K. WAŃCZYK: *Szanghajska Organizacja Współpracy* [<http://www.psz.pl/tekst-3059/Szanghajska-Organizacja-Wspolpracy/Str-4>] (dostęp: 23.10.2013).

<sup>20</sup> Ibidem. „Deklaracja o utworzeniu Szanghajskiej Organizacji Współpracy” stanowiła, że do celów Organizacji należy: „umocnienie wzajemnego zaufania, przyjaźni i stosunków dobrosąsiedzkich między państwami członkowskimi; zapewnienie efektywnej współpracy między nimi w obszarach: polityki, handlu i gospodarki, nauki i techniki, kultury, wykształcenia, energetyki, transportu, ekologii i innych; współdziałanie w celu podtrzymywania i zachowywania pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w regionie oraz budowa nowego demokratycznego, sprawiedliwego i racjonalnego politycznego i gospodarczego porządku” (art. 2 „Deklaracji o utworzeniu Szanghajskiej Organizacji Współpracy”). Przyjęta w czerwcu 2002 r. „Karta Szanghajskiej Organizacji Współpracy” rozszerzała i precyzowała wymienione cele. W dokumencie tym położono nacisk przede wszystkim na dążenie do zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa w regionie, zapobieganie konfliktom regionalnym oraz walkę z „potrójnym złem” — terroryzmem, separatyzmem i ekstremizmem. Dopiero na dalszym miejscu postawiono współdziałanie na poziomie politycznym i gospodarczym, a także współpracę w dziedzinie integracji z gospodarką światową (art. 1 „Karty Szanghajskiej Organizacji Współpracy”). Ibidem. Artykuł 3 Karty, zatytułowany *Pola współpracy*, zawiera szeroko zakreślone obszary kooperacji, co potwierdza wielopoziomowość potencjalnych działań.

Wydarzenia z 11 września 2001 roku uczyniły niezwykle aktualnymi zagadnienia walki z terroryzmem, lecz oba regionalne mocarstwa nie traciły z oczu kluczowych celów Organizacji<sup>21</sup>. Jak stwierdza Paweł Witecki: „Pierwotnym powodem powstania grupy szanghajskiej było zapewnienie szeroko rozumianego porządku i spokoju w Azji Środkowej. Rosjanie dążyli do powtórnego zdobycia wpływów w regionie, próbując powtórzyć „model białoruski” — uzależnić dane państwa od Moskwy, choć przy zachowaniu ich nominalnej niepodległości. W interesie Chin było zapewnienie dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego z Azji Środkowej. Z kolei były republiki radzieckie chciały owe surowce do Chin jak najkorzystniej eksportować. Tak więc początkowe założenia grupy szanghajskiej skupiały się wokół dwóch kwestii: stworzenia nowej struktury międzynarodowej na obszarze dawnego ZSRR i intensyfikacji handlu surowcami”<sup>22</sup>. Można zatem wyróżnić dwa najważniejsze obszary współpracy:

- pierwszy charakteryzuje się zacieśnianiem współpracy gospodarczej, a także naukowo-technicznej,
- drugi obejmuje potrzebę współdziałania na rzecz pokoju oraz stabilności w regionie<sup>23</sup>.

## Problem Azji Środkowej

Upadek ZSRR spowodował powstanie w Azji Środkowej pięciu niepodległych państw (z największym z nich — Kazachstanem), istniejących początkowo w stanie geopolitycznej próżni. Stanowiło to poważne zagrożenie już ze względu na fakt, iż obszar ten był miejscem składowania dużej liczby głowic atomowych. Szczególne zaniepokojenie budził arsenał nuklearny, znajdujący się na obszarze Kazachstanu. Azja Środkowa jest również zagrożona działalnością licznych organizacji przestępczych i terrorystycznych, a także wpływami fundamentalistów islamskich. Niezależnie jednak od wskazanych zagrożeń Azja Środkowa stanowi swoisty bufor pomiędzy coraz silniejszą i dążącą do odzyskania dawnych wpływów Federacją Rosyjską, rosnącymi w potęgę Chinami oraz państwami mogącymi stwarzać w przyszłości pewne zagrożenie: Iranem, Afganistanem, Turcją czy Pakistanem<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> X. LIAO: *Central Asia and China's Energy Security*. „China and Eurasia Forum Quarterly” 2006, Vol. 4, No 4, s. 61.

<sup>22</sup> P. WITECKI: *Wschodnia wersja NATO...*

<sup>23</sup> S. NIEWIŃSKI: *Szanghajska Organizacja Współpracy — nowe NATO?* [<http://www.polska-azja.pl/2010/09/06/szanghajska-organizacja-wspolpracy-%E2%80%93-nowe-nato>] (dostęp: 2.12.2013).

<sup>24</sup> P. GROCHMAŁSKI: *Kazachstan...*, s. 477.

Powstałe w Azji Środkowej niepodległe państwa starały się, pomimo partycypacji we Wspólnocie Niepodległych Państw, utrzymać niezależność od Rosji, czemu nie sprzyjały istniejące zależności gospodarcze (jak rurociągi) czy sytuacja wewnętrzna tych państw. Jak stwierdził już w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych Włodzimierz Bonusiak: „Konflikty narodowościowe, grożące części tych państw wojną domową i rozpadem, były kolejnym czynnikiem, który wzmacniał pozycję Rosji”<sup>25</sup>. Wśród państw Azji Centralnej brakowało lidera, uwidaczniała się natomiast rywalizacja pomiędzy Kazachstanem i Uzbekistanem<sup>26</sup>. Warto przy tym mieć na uwadze, iż państwa środkowoazjatyckie od początku rządzone były przez autorytarnych dyktatorów, co z jednej strony wpływało na ich wewnętrzną stabilność, lecz z drugiej strony generowało społeczny opór, czego przykładem była „tulipanova rewolucja” w Kirgistanie w 2005 roku.

Rosja, dążąc do reintegracji przestrzeni postradzieckiej, ma na względzie nie tylko znaczenie polityczne i gospodarcze Azji Środkowej (w tym zasoby surowców energetycznych), lecz również jej walory militarne. Region traktowany jest przez rosyjskie władze jako „bliska zagranica” i strefa jej żywotnych interesów<sup>27</sup> (warto wspomnieć, iż silne bazy rosyjskie znajdują się w Tadżykistanie<sup>28</sup> i Kirgistanie). Pomimo rosnącej pozycji międzynarodowej SOW Rosja woli zwiększać swoje wpływy w państwach Azji Środkowej za pośrednictwem zdominowanych przez siebie organizacji<sup>29</sup>, jak Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym czy Unia Celna. SOW traktowana jest przez Kreml głównie jako element ograniczania pozycji chińskiej w regionie i antyamerykańską platformę polityczną<sup>30</sup>. Stawiając sobie za cel powołanie

<sup>25</sup> W. BONUSIAK: *Rosja — koniec imperium czy „nowy początek”*. W: *Rosja. Kontynuacja czy punkt zwrotny?* Red. W. BONUSIAK, K.Z. SOWA. Rzeszów 1994, s. 223.

<sup>26</sup> G E. FULLER: *Central Asia. The New Geopolitics*. Santa Monica 1992, s. 6—7.

<sup>27</sup> I. TOPOLSKI: *Region Wspólnoty Niepodległych Państw*. W: *Międzynarodowe stosunki polityczne*. Red. M. PIETRAŚ. Lublin 2007, s. 249—250.

<sup>28</sup> W Tadżykistanie, będącym jednym najbiedniejszych państw regionu, przez lata zbiegały się interesy Rosji, Chin i USA (potrzebujących jego terytorium do operacji w Afganistanie). Rosja umacnia wpływy w tym państwie (posiada tam bazę wojskową), sama dając zatrudnienie setkom tysięcy jego mieszkańców, migrujących z powodu bardzo wysokiego bezrobocia. Chiny są największym inwestorem w Tadżykistanie, również dążącym do wzmocnienia w nim swoich wpływów; roszczenia chińskie doprowadziły m.in. do przekazania ChRL niemal 1% tadżyckiego terytorium, co traktowano jako rozwiązanie granicznego konfliktu.

<sup>29</sup> Jak pisał Miłosz Sajnog: „Rosja pragnęła obudować Azję Środkową organizacjami współpracy, które miały za zadanie utrzymać państwa regionu w zależności od Moskwy oraz pozbawić je możliwości samodzielnego kreowania polityki zagranicznej”. M. SAJNOG: *Odbudowa rosyjskiej pozycji w Uzbekistanie*. W: *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec państw członkowskich WNP*. Red. E. CZIOMER, M. CZAJKOWSKI. Kraków 2006, s. 125.

<sup>30</sup> K. STRACHOTA: *Szczyt Szanghajskiej Organizacji Współpracy* [<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-06-13/szczyt-szanghajskiej-organizacji-wspolpracy>] (dostęp: 18.12.2013)].

Unii Eurazjatyckiej, Rosja zamierza związać z sobą jak najsilniej państwa regionu, choć można być pewnym, że procesy integracyjne nie obejmą ich wszystkich; nieufność wobec zbliżenia z Moskwą od lat cechuje Turkmenistan (niechętny partycypacji w różnych organizacjach regionalnych), natomiast Uzbekistan stara się akcentować polityczną niezależność i pragmatyczne podejście do zawieranych porozumień i sojuszy.

Największą z republik środkowoazjatyckich — Kazachstan — uważa się za poważnego uczestnika SOW; jest znaczącym partnerem gospodarczym Rosji i współpracuje z nią w dziedzinie bezpieczeństwa. Kazachstan to członek Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej, partycypujący również w innych inicjatywach regionalnych; z racji uwarunkowań geopolitycznych i silnej pozycji w regionie jest traktowany jako regionalny lider<sup>31</sup>. Rosja w stosunkach z bardziej sceptycznym wobec siebie Uzbekistanem (wówczas członkiem GUUAM) zwracała uwagę na kwestie bezpieczeństwa, aktywizując politykę wobec tego państwa po masakrze andiżańskiej w 2005 roku<sup>32</sup> (przedstawianą jako „wystąpienie islamskich fundamentalistów i terrorystów”). Rosja poparła Uzbekistan w kwestii ewakuacji amerykańskiej bazy wojskowej Karszi-Chanabad, wspierając prezydenta Karimowa na arenie międzynarodowej. Działania Moskwy zaowocowały zwrotem Uzbekistanu w kierunku Rosji i zacieśnieniem współpracy rosyjsko-uzbeckiej w sferze politycznej, militarnej i gospodarczej<sup>33</sup>.

Szczególnie niebezpiecznym obszarem jest Kotlina Fergańska, podzielona pomiędzy Kirgistan, Tadżykistan i Uzbekistan. Od 1989 roku dochodzi tam do kryzysów i konfliktów, przede wszystkim na tle religijnym (już od lat 70. XX w. rozpoczął się renesans islamu w całej Azji Środkowej, a w Kotlinie Fergańskiej jest on szczególnie silnie zakorzeniony). W 1999 i 2000 roku doszło do tzw. kryzysów batkeńskich, kiedy to bojownicy Islamskiego Ruchu Uzbekistanu próbowali przebić się z Tadżykistanu do uzbeckiej części Kotliny<sup>34</sup>. Teren ten znany jest również ze zorganizowanej przestępczości, narkobiznesu i przemytu. Istniejące zagrożenia mogą w przyszłości, w razie destabilizacji wewnętrznej państw środkowoazjatyckich, doprowadzić do zwiększenia wpływów silniejszych aktorów sceny międzynarodowej.

---

<sup>31</sup> K. WAŃCZYK: *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Kazachstanu*. W: *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec państw członkowskich WNP*. Red. E. CZIOMER, M. CZAJKOWSKI. Kraków 2006, s. 121—123.

<sup>32</sup> Zob. A.P. SZNAJDER: *China's Shanghai Cooperation Organization Strategy*. „Journal of International Policy Solutions” 2006, Vol. 5, s. 95.

<sup>33</sup> W. MUCHIN: *Wojennaja pomoszcz w obmien za Lojalnost'*. „Niezawisimaja gazeta”, 23.09.2005, za: K. FALKOWSKI: *Polityka Rosji na Kaukazie Południowym i w Azji Centralnej*. „Prace OSW” 2006, nr 23, s. 27.

<sup>34</sup> D. SMYRGALA: *Masakra w Andidżanie: Studium autorytaryzmu w Uzbekistanie*. W: *Kłęska demokracji?...*, s. 510—511.



Szanghajska Organizacja Współpracy w coraz większym stopniu prowadzi do politycznego zbliżenia chińsko-środkowoazjatyckiego, które jest konsekwencją rosnącego znaczenia gospodarczego ChRL w tym regionie. Chociaż sama SOW jest mało aktywnym sojuszem międzynarodowym, to członkostwo w niej ułatwia Chinom wzmocnienie swoich wpływów w regionie, co jest widoczne w każdym z czterech środkowoazjatyckich państw członków SOW, jak również w Turkmenistanie. Dla Chin Azja Środkowa jest ważnym źródłem surowców, a zarazem stale rozwijającym się rynkiem zbytu. Gospodarczo-politycznej ekspansji Chin w Azji Środkowej towarzyszy promocja chińskiej kultury i języka. We wszystkich czterech środkowoazjatyckich państwach członkowskich SOW działają Instytuty Konfucjusza, oferujące kursy językowe i program kulturalny (pierwszą taką placówkę na świecie założono w Uzbekistanie w 2004 r.). Chińskie zaangażowanie gospodarcze i polityczne jest pozytywnie postrzegane przez republiki Azji Środkowej, a współpraca z ChRL pozwala im prowadzić bardziej niezależną politykę zarówno wobec Rosji, jak i Zachodu<sup>35</sup>.

Warto zauważyć, że chińscy inwestorzy obecni są w strategicznie ważnych sektorach gospodarki Uzbekistanu: paliwowo-energetycznym, transportowym czy telekomunikacji. Prezydent Islam Karimow, podczas szczytu państw SOW w Pekinie w 2012 roku, wynegocjował chińskie inwestycje i kredyty na sumę 5 mld USD, podpisując przy tym umowę o strategicznym partnerstwie z ChRL. Kazachstan i Chiny podobną umowę zawarły w 2011 roku. Oba państwa łączą silne więzi gospodarcze, zwłaszcza w sektorze energetycznym. Należący do kazachskiego koncernu KazMunaiGaz oraz chińskiego CNPC ropociąg Atyrau-Alaszankou jest źródłem surowca między innymi dla rafinerii Dushanzi w prowincji Xinjiang. Warto zaznaczyć, że udział chińskiego kapitału w kilkunastu kazachskich przedsiębiorstwach paliwowych sięga od 50% do nawet 100%. Chiny, dbając o swój wizerunek w Kazachstanie, realizują programy socjalne i rozwojowe w regionach, w których działają chińskie przedsiębiorstwa. Chińskie inwestycje są również jednym z głównych źródeł kapitału w Kirgistanie, a przedsiębiorstwa z Państwa Środka rozbudowują połączenia drogowe między obu państwami. Dla ChRL kluczowe znaczenie ma bliskie sąsiedztwo Kirgistanu z Xinjiangiem, postrzeganym przez Pekin jako prowincja niespokojna ze względu na separatyzm Ujgurów. W celu stabilizacji Xinjangu rząd w Pekinie dąży do jego rozwoju gospodarczego i powiązania z resztą państwa, a także utrzymania bezpieczeństwa w Azji Środkowej i Afganistanie. Choć Tadżykistan ma dla Chin mniejsze znaczenie niż inne państwa regionu, to może on stać się ważnym łącznikiem ChRL z trasami prowadzącymi do portów Pakista-

---

<sup>35</sup> K. ZASZTOWT: *Polityka Chin wobec środkowoazjatyckich państw Szanghajskiej Organizacji Współpracy*. „Biuletyn PISM” 2012, nr 69.

nu i Iranu; Chiny i SOW są także dla rządu w Duszanbe ważnym źródłem kredytów<sup>36</sup>.

Na obszarze Azji Środkowej działają ekstremistyczne organizacje islamskie, stanowiące poważne zagrożenie dla stabilności w regionie; najbardziej znaną z nich jest Islamski Ruch Uzbekistanu, organizacja dążąca do utworzenia państwa islamskiego w Kotlinie Fergańskiej. W 1999 i 2000 roku jej członkowie atakowali terytorium Kirgistanu i Uzbekistanu z terytorium Tadżykistanu, w którym organizacja ta ma swoją siedzibę (były to tzw. kryzysy batkeńskie)<sup>37</sup>. Państwa Azji Centralnej zwiększają pole działania Chin, ograniczając zarazem znaczenie Rosji, statuującej się w roli patrona i gwaranta stabilności regionu. Zgodzić się należy z opinią, iż „Azja Centralna pozostaje jednym z najciekawszych i najbardziej wszechstronnych pól kształtowania się relacji chińsko-rosyjskich”<sup>38</sup>.

## Płaszczyzny rosyjsko-chińskiej współpracy

W 2002 roku na szczycie w Sankt Petersburgu zdecydowano o utworzeniu RATS, czyli Regionalnej Struktury Antyterrorystycznej. W ramach SOW funkcjonuje również Grupa Biszkecka, składająca się z szefów organów ochrony porządku prawnego i służb specjalnych państw członkowskich, która zajmuje się bezpieczeństwem regionalnym. Ma ona charakter półformalny, ponieważ żaden z podstawowych dokumentów o niej nie wspomina. W lipcu 2005 roku, podczas szczytu w Astanie, podkreślono potrzebę współpracy w dziedzinie zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej oraz współdziałania w sferach gospodarczych. Nacisk położono przede wszystkim na kwestie bezpieczeństwa — podczas szczytu przyjęto „Koncepcję współpracy państw członkowskich SOW w walce z terroryzmem, separatyzmem i ekstremizmem”. Należy zauważyć, że Rosja i Chiny zacieśniały swe kontakty militarne zarówno na poziomie współdziałania armii, jak i przemysłów zbrojeniowych<sup>39</sup>. Pomimo niewątpliwego prymatu kwestii bez-

<sup>36</sup> Ibidem. Chiny wspierają także Tadżykistan ekonomicznie, zacieśniając współpracę w perspektywie do 2019 r.

<sup>37</sup> K. STRACHOTA: *Tadżykistan. W: Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny, perspektywy uregulowania. Konsekwencje*. Red. A. ŁABUSZEWSKA. „Prace OSW” 2003, nr 9, s. 39—40.

<sup>38</sup> A. JAROSIEWICZ, K. STRACHOTA, A. WOŁOWSKA, M. MATUSIAK: *Chiny a Azja Centralna...*, s. 22.

<sup>39</sup> K. WAŃCZYK: *Szanghajska Organizacja Współpracy...* Wspomnieć można przy tej okazji o projekcie „Złota Tarcza”, systemie nadzoru nad siecią internetową. Zob. Counter Ter-

pieczeństwa militarnego na forum SOW stopniowo coraz większego znaczenia nabierały problemy ekonomiczne.

W sierpniu 2007 roku w Biszkeku odbył się szczyt SOW, który, pomimo pewnych osiągnięć (jak podpisanie m.in. wielostronnego traktatu o dobrym sąsiedztwie, przyjaźni i współpracy oraz przyjęcie deklaracji biszkeckiej i wspólnego komunikatu) nie przyniósł większych rezultatów, co przede wszystkim wynikało z różnic między Rosją i Chinami co do kierunku dalszego rozwoju Porozumienia. Moskwa pragnęła skupić się na kwestiach geopolityki i bezpieczeństwa regionalnego — SOW miała służyć jako demonstracja rosyjskich możliwości sformowania sojuszu polityczno-wojskowego, który równoważyłby wpływy USA. Rosja chciała przy tym wykorzystać Organizację do ograniczenia swobody działania Chin w regionie, między innymi poprzez skupienie uwagi na walce z terroryzmem, dalsze rozszerzanie Organizacji czy promocję idei Klubu Energetycznego, koordynującego politykę w tej sferze. Chiny traktowały natomiast SOW jako narzędzie realizacji swoich celów w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego, na przykład walki z separatyzmem, choć priorytetem stały się dla Pekinu kwestie gospodarcze. SOW miała być sposobem na wejście na rynki energetyczne państw regionu i zapewnienie sobie niezależnych od Rosji dostaw surowców, służąc chińskiej ekspansji ekonomicznej w regionie. Istniejące różnice już wówczas dały asumpt do twierdzeń, iż mało prawdopodobne jest zarówno przekształcenie się SOW w antyzachodni sojusz wojskowy, jak i realna integracja ekonomiczna<sup>40</sup>.

W ramach SOW stale rozwijano pracę nad zacieśnieniem kooperacji na poziomie gospodarczym. We wrześniu 2001 roku w Ałmatach przyjęto memorandum mówiące o głównych celach regionalnej współpracy gospodarczej i dążeniu do stworzenia warunków ułatwiających rozwój inwestycji i handlu między członkami Organizacji. W maju 2002 roku, w Szanghaju, miało miejsce pierwsze spotkanie ministrów państw członkowskich SOW,

---

rorism and Human Rights: The Impact of the Shanghai Cooperation Organization, March 2011, s. 90. W obszarze zainteresowania SOW znajdują się także problemy bezpieczeństwa międzynarodowego świata. Dużą uwagę poświęcono m.in. sytuacji w Syrii, która stała się przedmiotem sporu na linii USA — Rosja.

<sup>40</sup> M. KACZMARSKI: *Szczyt Szanghajskiej Organizacji Współpracy*. „Tydzień na Wschodzie. Biuletyn Analityczny OSW” 2007, nr 19, s. 5—6. Warto zauważyć, że Rosji nie udało się przekonać partnerów z SOW, by poparli ją w polityce przeciwko USA tak w Azji Centralnej (kwestia baz wojskowych), jak i w skali globalnej (zagadnienie tarczy przeciwrakietowej). Rywalizacja o surowce i obawy przed dominacją chińską powstrzymały z kolei ewentualną integrację ekonomiczną, o czym świadczyły m.in. problemy z wykorzystaniem kredytu w wysokości 900 mln USD, przyznanego przez Chiny państwom Azji Centralnej na wspólne projekty i zakup chińskich towarów. Istniejące różnice interesów na linii Moskwa — Pekin powodowały, że SOW służyła raczej kanalizowaniu rywalizacji rosyjsko-chińskiej w regionie niż tworzeniu antyzachodniego sojuszu. Ibidem.

odpowiedzialnych za handel zagraniczny i gospodarcze stosunki zewnętrzne. W październiku 2002 roku w Pekinie odbyło się I Forum SOW, na którym dyskutowano o kooperacji i wspólnych inwestycjach w dziedzinie energetyki. We wrześniu 2003 roku w Pekinie podpisano wiele istotnych dokumentów technicznych i programowych, między innymi: „Program wielostronnej współpracy gospodarczo-handlowej między krajami członkowskimi SOW”, który miał określać kierunki współpracy państw tej organizacji do 2020 roku. W programie zakładano stopniowe wprowadzanie „na obszarze SOW” swobody przepływu towarów, kapitału, usług i technologii. Deklaracja taszkiencka z czerwca 2004 roku stanowiła, iż zachowanie stabilności w regionie uzależnione jest od rozwoju współpracy gospodarczej. Postulowano intensyfikację wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi oraz zwiększenie wartości wzajemnych inwestycji bezpośrednich. Co ciekawe, dokument zawierał również ustalenia, dotyczące włączenia do obszaru objętego współpracą w ramach SOW kwestii związanych z ochroną środowiska oraz „racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych”<sup>41</sup>.

Od końca 2005 roku coraz częściej rozważano realizację wspólnych projektów w dziedzinie energetyki, a zwłaszcza tranzytu surowców energetycznych, w szczególności zaś gazu ziemnego. Tematem tym również zainteresowane są Pekin (jako odbiorca) i Moskwa (jako dostawca). Pomimo kształtowania się nowych pól kooperacji w obrębie SOW nie brak było opinii, iż między jej członkami możliwa jest jedynie współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa militarnego, gdyż istnieją zbyt wielkie różnice między zasobami i gospodarkami państw Organizacji. Jednakże, podczas szczytu w Szanghaju, w czerwcu 2006 roku, zakończono formowanie dwóch struktur o charakterze konsultacyjnym, których zadaniem miało być działanie na rzecz ułatwienia współpracy gospodarczej państw SOW, a więc Rady Gospodarczej i Stowarzyszenia Międzybankowego. Organy te miały na celu przygotowywanie i wdrażanie projektów kooperacji w dziedzinie gospodarki<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> K. WAŃCZYK: *Szanghajska Organizacja Współpracy...*

<sup>42</sup> Ibidem. Stowarzyszenie Międzybankowe SOW (określane też jako Konsorcjum Międzybankowe) zostało założone w 2005 r. Kładzie ono nacisk na wzmocnienie współpracy między głównymi bankami państw Organizacji, przyczyniając się do realizacji projektów inwestycyjnych. W 2009 r., podczas swojego wystąpienia w Petersburgu, szef IBA spośród inicjatyw wskazał m.in.: wzmocnienie współpracy między bankami, polepszenie relacji z Eurazjatyckim Bankiem Rozwoju, umowy pożyczek pomiędzy bankami Rosji i Kazachstanu oraz zainicjowanie działalności międzynarodowego funduszu infrastrukturalnego. J. BOLAND: *Ten Years of the Shanghai Cooperation Organisation: A Lost Decade? A Partner for the U.S.*, s. 14—15 [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/6/shanghai%20cooperation%20organization%20boland/06\_shanghai\_cooperation\_organization\_boland (dostęp: 25.03.2014)]. Podczas czerwcowego spotkania w 2006 r. prezesi banków członkowskich podpisali plan działania na rzecz regionalnej współpracy gospodarczej, która odzwierciedlała strategię działalności Stowarzyszenia Międzybankowego w najbliższej przyszłości. The Interbank

W wypowiedziach chińskich i rosyjskich komentatorów pojawiło się pojęcie ducha Szanghaju, definiowane jako wzajemne zaufanie, wzajemne korzyści, równość, konsultacje, poszanowanie dla odmienności cywilizacji oraz wspólny rozwój. Mając to na uwadze, Pekin i Moskwa przeznaczają miliardy dolarów na pomoc dla państw Azji Środkowej. Aspekt militarny kooperacji nadal jest jednak istotny, co przejawia się między innymi w eksporcie broni z Rosji do Chin. Warto zauważyć, że pomimo braku formalnych powiązań wojskowych w ramach SOW współpraca militarna dokonuje się równoległe do kontaktów gospodarczych, czego przykładem była Misja Pokojowa 2005, a więc chińsko-rosyjskie manewry, w których wzięło udział 10 tys. żołnierzy oraz samoloty zdolne do przenoszenia ładunków nuklearnych. Choć oficjalnie nie było żadnego związku między manewrami a SOW, to członkom Organizacji pozwolono obserwować ćwiczenia<sup>43</sup>.

Podczas szczytu SOW w Pekinie w dniach 6—7 czerwca 2012 roku państwa członkowskie Organizacji postulowały zwiększenie jej roli w kształtowaniu bezpieczeństwa w Azji. Zdawano sobie sprawę z tego, iż wycofanie wojsk NATO z Afganistanu w 2014 roku może doprowadzić do wzrostu aktywności ekstremistów islamskich i nasilenia przemytu narkotyków. Mając to na uwadze, SOW planuje zwiększyć zaangażowanie w proces rekonstrukcji Afganistanu, a także przyznać mu status obserwatora w Organizacji. Wyzwaniem dla państw SOW są także potencjalne protesty ich własnych społeczeństw przeciwko elitom rządzącym, mające precedens w postaci antyrządowej rewolty w uzbeckim Andżanie w 2005 roku czy rewolucji w Kirgistanie w 2010 roku, która doprowadziła do obalenia prezydenta Bakijewa. Dlatego też przyjęty na szczycie w Pekinie zapis o kolektywnym reagowaniu na wydarzenia zagrażające regionalnemu pokojowi, bezpieczeństwu i stabilności formalnie daje prawo do interwencji w sprawy wewnętrzne innych państw członkowskich w razie wybuchu konfliktów wewnętrznych<sup>44</sup>. Celem regulacji było zatem uniknięcie potencjalnych „kolorowych rewolucji”, nader często zbieżnych z celami USA i innych państw Zachodu w byłych republikach związkowych ZSRR.

---

Consortium of the Shanghai Cooperation Organisation [<http://www.sectsc.org/EN123/show.asp?id=51> (dostęp: 23.03.2014)].

<sup>43</sup> Ćwiczenia miały wydźwięk nie tylko antyamerykański, ale także antytajwański. Zob. M.N. KATZ: *Russia's Security Challenges*. In: *Eager Eyes Fixed on Eurasia. Russia and its Neighbors in Crisis*. Ed. I. AKIHIRO. Sapporo 2007, s. 144.

<sup>44</sup> K. ZASZTOWT: *Polityka Chin...*

## Rozwój gospodarczego wymiaru kooperacji i integracji

Należy jednak wspomnieć o rosyjskiej inicjatywie utworzenia Funduszu na rzecz Rozwoju, z którego środki byłyby wykorzystywane na realizację projektów społeczno-gospodarczych SOW. Drugą istotną propozycją była podniesiona po raz kolejny przez Chiny kwestia utworzenia Banku Rozwoju, którego rola polegałaby na integrowaniu działalności banków narodowych państw członkowskich, a także regulowaniu wzajemnych rozliczeń międzynarodowych w walutach krajowych<sup>45</sup>. Rosyjskie władze sprzeciwiają się pomysłowi finansowania programów gospodarczych SOW, obawiając się tego, że Chiny będą kontrolować Fundusz na rzecz Rozwoju<sup>46</sup>.

Podczas szczytu SOW w sierpniu 2007 roku prezydenci Kazachstanu i Rosji wezwali do utworzenia Azjatyckiego Klubu Energetycznego, mającego na celu zacieśnienie związków energetycznych pomiędzy państwami członkowskimi. Powstanie jednolitej infrastruktury energetycznej stałoby się podstawą do utworzenia wspólnego rynku energetycznego członków tej organizacji, co niewątpliwie wzmocniłoby pozycję Rosji<sup>47</sup>. Wzmocnienie znaczenia SOW w sferze energetyki mogłoby doprowadzić do powstania multipolarnego, globalnego rynku energetycznego<sup>48</sup>. Dla Rosji szczególne znaczenie miałyby ściślejsza współpraca w zakresie dostaw gazu ziemnego. Przeżywające dynamiczny wzrost gospodarczy Chiny stały się bardzo znaczącym importerem ropy naftowej i gazu ziemnego, co implikowało między innymi powstanie połączeń rurociągowych z takimi partnerami, jak Rosja (ropociąg) i Turkmenistan (najdłuższy na świecie gazociąg).

Wszystkie państwa członkowskie SOW dostrzegają strategiczne znaczenie energetyki dla rozwoju regionu, jednak poważny problem stanowi brak jednej wspólnej strategii. Rosja dąży do wzmocnienia swojej pozycji w Azji Centralnej<sup>49</sup> (głównie wobec Chin), ale jej celem jest również ekspansja na

<sup>45</sup> J.A. OLĘDZKI: *Szanghajska Organizacja Współpracy — chińsko-rosyjskie interesy na rozdrożu* [http://www.polska-azja.pl/2013/12/16/j-a-oledzki-szanghajska-organizacja-wspolpracy-chińsko-rosyjskie-interesy-na-rozdrozu/ (dostęp: 4.02.2014)].

<sup>46</sup> A. LUKIN: *The Shanghai Cooperation Organization: What Next?* „Russia in Global Affairs” 2007, Vol. 5, No 3, s. 146.

<sup>47</sup> T. MŁYNARSKI: *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XX wieku. Mozaika interesów geostrategii*. Kraków 2011, s. 173.

<sup>48</sup> Zob. M. BODIO: *Polityka energetyczna w stosunkach między Unią Europejską a Federacją Rosyjską w latach 2000—2008*. Warszawa 2009, s. 260—261.

<sup>49</sup> Dzięki posiadanym zasobom energetycznym Rosja może utrzymać swoją dominację w regionie. Po rozpadzie ZSRR sektory energetyczne powstałych wówczas państw były ściśle zintegrowane z rosyjskimi sieciami produkcji i rurociągami. Rosja nie pozwala nierosyjskim przedsiębiorstwom wykorzystywać swoich gazociągów do tranzytu surowców, wykorzystując posiadany *de facto* monopol na tranzyt energii. Kontrola sprzedaży energii dała Rosji znaczny

rynki Azji Południowej i Wschodniej. Dla Chin kluczowe znaczenie ma zapewnienie ciągłości dostaw surowców, zatem dążą one do dywersyfikacji źródeł otrzymywanej ropy i gazu. Państwo Środka coraz śmielej wkracza także z inwestycjami w rozwój przemysłu wydobywczego, przetwórstwa i dystrybucji surowców energetycznych w republikach poradzieckich. Ekspansja ta stanowi istotne zagrożenie osłabienia nie tylko wpływów gospodarczych, ale i politycznych Rosji. Warto zauważyć, że Pekin realizuje swoje zamiary gospodarcze poza strukturami SOW, traktując wszakże tę organizację jako przydatne narzędzie do zapewnienia stabilności politycznej w regionie bez zbędnego angażowania sił i środków<sup>50</sup>.

Niezwykle ważną rolę odgrywa Rada Biznesu SOW, mogąca w przyszłości stać się bardzo istotnym narzędziem kooperacji. Rada Biznesu powstała w czerwcu 2006 roku w Szanghaju. Koncentruje się ona na priorytetowych obszarach współpracy wielostronnej, takich jak energia, transport, telekomunikacja czy bankowość, szczególną uwagę zwracając na oddziaływanie państw członkowskich SOW w sferze edukacji, nauki, nowych technologii, opieki zdrowotnej i rolnictwa. Rada Biznesu skupia najbardziej wpływowych członków społeczności biznesowych stowarzyszonych państw, w celu zwiększenia współpracy gospodarczej w ramach Organizacji. Równie istotne jest ustanowienie bezpośrednich kontaktów i dialogu pomiędzy przedstawicielami biznesu oraz środowiskami finansowymi członków SOW. Rada Biznesu jest instytucją mogącą podejmować określone decyzje<sup>51</sup>, formułującą oceny doradcze i eksperckie w sprawie zaangażowania państw członkowskich SOW w handlu czy oddziaływania gospodarczego i inwestycyjnego w ramach Organizacji. Istotną częścią działalności Rady jest także harmonizacja przepisów krajowych w dziedzinie gospodarczej<sup>52</sup>. Należy także wspomnieć o wsparciu

---

polityczny wpływ na swoich południowych sąsiadów. A. PETERSEN, K. BARYSCH: *Russia, China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*. London 2011, s. 27—28.

<sup>50</sup> J.A. OLEŹDKI: *Szanghajska Organizacja Współpracy...*

<sup>51</sup> Najwyższym organem Rady Biznesu jest jej doroczna sesja, która ustala priorytety i opracowuje główne kierunki działalności SOW, podejmując decyzje w sprawach kluczowych, dotyczących relacji zewnętrznych. Opierając się na zainteresowaniu społeczności biznesowej, Rada Biznesu współpracuje z ministerstwami i departamentami rządowymi bloku gospodarczego. Секретариат Делового Совета Шанхайской Организации Сотрудничества [<http://bc-sco.org/?level=9&lng=en> (dostęp: 7.02.2014)].

<sup>52</sup> Ibidem. W ramach SOW coraz większy nacisk kładzie się nie tylko na kwestie *stricto* związane z gospodarką, ale także na wzrost poziomu nauki i edukacji w państwach członkowskich. Przez lata łączył je radziecki system edukacyjny, co sprawia, że wciąż mają wiele cech wspólnych. Rosja dołączyła do tzw. procesu bolońskiego i dąży do ujednoczenia swoich standardów edukacyjnych z europejskimi. A. LUKIN: *The Shanghai Cooperation Organization...*, s. 147—148. Co istotne, specjalna grupa robocza ds. edukacji rozważa utworzenie centrum koordynacyjnego na bazie istniejących krajowych uczelni. Celem byłoby wspieranie instytucji szkolnictwa wyższego w państwach członkowskich SOW w kwestii szkoleń otwartych i podyplomowych dla specjalistów z różnych sektorów gospodarki. Interesująca

dla właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw, poznających zasady gospodarowania na podstawie chińskich wzorców<sup>53</sup>.

Celem Chin jest zwiększenie stabilności regionu poprzez powiązania gospodarcze państw<sup>54</sup>, gdyż rozwój powiązań gospodarczych między republikami, zwłaszcza zantagonizowanymi, jak na przykład Uzbekistan i Kirgistan, może być skuteczną metodą integracji ponadnarodowej. Pekin doprowadził do zawarcia bilateralnych umów o strategicznym partnerstwie z każdą z pięciu republik Azji Centralnej. Mając na uwadze korzyści ekonomiczne, władze w Pekinie starały się przekonać przywódców republik do koncepcji budowy Nowego Jedwabnego Szlaku, dzięki któremu możliwe będzie zapewnienie stabilnego rozwoju całego regionu. Jak zauważa Jerzy A. Olędzki, chińskie projekty rozwoju regionalnego, jak na przykład te związane z budową rurociągów do przesyłu ropy i gazu z Turkmenistanu do Chin czy kolei łączącej Państwo Środka z Morzem Kaspijskim, wymagają z reguły współpracy 2—3 republik<sup>55</sup>.

W celu ustalenia planów współpracy gospodarczej przedstawiciele SOW zbierają się corocznie. Większą skuteczność realizacji zamierzeń zapewnia harmonizacja prawodawstw przez państwa członkowskie. Dla Chin istotną rolę odgrywałoby również ustanowienie strefy wolnego handlu (postrzegają one współpracę w ramach SOW jako sposób na zwiększenie swojego eksportu)<sup>56</sup>. Utworzone zostały specjalne grupy robocze, odpowiedzialne za współpracę w dziedzinie ochrony zdrowia i edukacji. Kluczowe znaczenie ma tworzenie interakcji między departamentami rządowymi i środowiskami gospodarczymi, co ma stworzyć platformę dyskusyjną w ramach Klubu Ener-

---

jest perspektywa powstania Uniwersytetu SOW, co byłoby możliwe dzięki wsparciu innych uczelni wyższych. Rozwój współpracy w tej dziedzinie miałby powodować modernizację nauki i edukacji w państwach członkowskich Organizacji. Istnieją również perspektywy tworzenia kilku instytucji badawczych pod auspicjami Rady Biznesu i jej oddziałów regionalnych. *Саммит ШОС '13. Официальный сайт в рамках председательства Кыргызской Республики в Шанхайской организации сотрудничества (2012—2013)* [<http://www.sco-summit2013.org/en/shos/delovoy-covet> (dostęp: 7.02.2014)].

<sup>53</sup> J. BOLAND: *Ten Years of the Shanghai Cooperation Organisation...*, s. 14.

<sup>54</sup> Państwa członkowskie SOW przeżywają znaczący wzrost gospodarczy; warto zauważyć, że w 2001 r., kiedy powstała ta organizacja, całkowita wielkość PKB wszystkich państw członkowskich wynosiła 1,67 bln USD, natomiast 10 lat później, pomimo negatywnego wpływu światowego kryzysu finansowego, osiągnęła 9,39 bln USD. S. YIGIT: *Energy Security, Shanghai Cooperation Organisation and Central Asia*. Ankara 2012, s. 37.

<sup>55</sup> J.A. OLĘDZKI: *Szanghajaska Organizacja Współpracy...* Realizacja projektu budowy kolei łączącej Chiny, Uzbekistan i Kirgistan jest możliwa dzięki finansowemu zaangażowaniu Pekinu, dla którego wpisuje się on w koncepcję ekspansji w kierunku Europy poprzez uzyskanie dostępu do Morza Kaspijskiego. Dla Kirgistanu i Uzbekistanu kolej jest szansą na rozwijanie kontaktów handlowych z Chinami i republikami kaukaskimi, a także dodatkowym źródłem dochodu z tytułu tranzytu, ibidem.

<sup>56</sup> A. LUKIN: *The Shanghai Cooperation Organisation...*, s. 144—145.



getycznego. Przedmiotem rozważań stała się strategia energetyczna SOW, czyli szanse na realizację wspólnych projektów w poszukiwaniu, produkcji, przetwarzaniu, transporcie oraz tranzytu surowców energetycznych. Rada Biznesu kładzie szczególny nacisk na projekty, których celem jest zapewnienie pomocy ludności poprzez obowiązkowe i dobrowolne ubezpieczenia medyczne, eliminację skutków sytuacji nadzwyczajnych, zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych na terytorium państw członkowskich SOW czy uruchomienie specjalnych projektów w obszarze nowych technologii<sup>57</sup>.

## Perspektywy SOW

Zdaniem Piotra Grochmalskiego, z faktu, iż Chiny graniczą z większością państw Azji Środkowej, natomiast Rosja jedynie z Kazachstanem, wynika geopolityczna przyszłość tego obszaru, na którym systematycznie rosło będzie znaczenie Chin kosztem Rosji<sup>58</sup>. Jak zaznaczał już w 2006 roku Rafał M. Kwieciński, aktywne współdziałanie Chin z Rosją na rzecz wzmocnienia SOW tylko pozornie jest sprzeczne z interesami Państwa Środka. Pekin chce bowiem „grać rosyjską kartą”, starając się zniwelować obecność USA w regionie<sup>59</sup> (w Rosji Stany Zjednoczone traktowane są jako mocarstwo słabnące, lecz wciąż stanowiące wyzwanie dla interesów Moskwy)<sup>60</sup>. W SOW zaznacza się zresztą dominacja Chin, a sama Organizacja postrzegana jest coraz częściej, jako równoważąca nie tylko wpływy Zachodu, ale także zapobiegająca wielowymiarowej ekspansji Rosji. Obserwowany wzrost znaczenia Państwa Środka może też powodować to, iż dominować będzie ekonomiczny aspekt aktywności SOW.

Warto zauważyć, że poprzez inicjatywy gospodarcze Chiny unikają otwartej politycznej konfrontacji, zarazem jednak nie kwestionują one politycznego prymatu Rosji w regionie. SOW przekształca się zatem w symbolicznie zmajoryzowana przez Rosję forum koordynacji stanowisk w kwestiach globalnych. Kwestie istotne dla Państwa Środka realizowane są zwykle bilateralnie, a zmajoryzowana przez Rosję SOW nie jest potrzebna w roli pośrednika między Azją Środkową a Chinami. Znaczenie Organizacji osłabia także chęć

<sup>57</sup> *Саммит ШОС '13...*

<sup>58</sup> P. GROCHMAŁSKI: *Kazachstan...*, s. 491.

<sup>59</sup> R.M. KWIECIŃSKI: *Stosunki Chin...*, s. 221.

<sup>60</sup> M. MENKISZAK: *Wielka Europa. Putinowska wizja (dez)integracji europejskiej*. „Prace OSW” 2013, nr 46, s. 36.

Rosji do kontrolowania kwestii bezpieczeństwa w regionie przez zależne od niej struktury, jak na przykład Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Jednakże propozycje gospodarcze Pekinu godzą w rosyjskie interesy w regionie, w tym w forsowane przez Moskwę projekty integracyjne, jak Unia Celna i Unia Eurazjatycka. Strategia Chin i zawarte umowy zademonstrowały, że Unia Celna nie stanowi poważnej przeszkody w rozwoju współpracy gospodarczej między Państwem Środka a krajami regionu, aczkolwiek progagowany przez ChRL model współpracy ogranicza się jedynie do kwestii gospodarczych, dając wyraz chińskiej zasadzie nieingerencji w wewnętrzne sprawy partnerów i nie zakładając integracji politycznej. Jest to pożądane przez państwa Azji Centralnej, które obawiają się rosyjskich projektów integracyjnych, mających zdecydowanie polityczny wymiar<sup>61</sup>.

SOW pozostaje konkurencją dla rosyjskich projektów integracji byłych republik radzieckich, zwłaszcza kiedy od lat słabnie znaczenie kontrolowanej przez Rosję Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Wykazała ona całkowitą bierność wobec kryzysu politycznego w Kirgistanie w 2010 roku, który spowodował paraliż aparatu państwowego i pogromy mniejszości uzbeckiej na południu tego państwa. Innym przejawem słabości tej organizacji było zawieszenie członkostwa w niej przez Uzbekistan w 2012 roku, co należy interpretować nie tylko jako wyraz braku zaufania władz uzbeckich do będącej rosyjskim projektem politycznym OUBZ, ale też jako krok w stronę utrzymania równowagi w relacjach z Rosją, USA i coraz ważniejszym partnerem chińskim<sup>62</sup>. Nie brak również opinii, że Rosja powinna zacieśniać gospodarczą współpracę z państwami Azji Środkowej za pośrednictwem innych organizacji (takich, jak Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza), podczas gdy SOW powinna koncentrować się na kwestiach bezpieczeństwa<sup>63</sup>.

Polityczne współdziałanie w ramach SOW i współpraca dwustronna rządu w Pekinie z państwami regionu ma na celu stabilizację bliskiego sąsiedztwa prowincji Xinjiang. Ze względu na potencjał Chin proces poszerzania ich wpływów politycznych w Azji Środkowej może doprowadzić do utworzenia obszaru *Pax Sinica*<sup>64</sup>. Jednakże, choć Chiny są główną siłą napędową rozwoju

<sup>61</sup> A. JAROSZEWICZ: *Chińskie tour de force w Azji Centralnej* [<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2013-09-18/chinskie-tour-de-force-w-azji-centralnej>] (dostęp: 14.11.2013)].

<sup>62</sup> K. ZASZTOWT: *Polityka Chin...* Należy zauważyć, że antyamerykańskie nastawienie „globalnego związku Rosji z Chinami”, jakim *de facto* stała się SOW, była w znacznej mierze rezultatem polityki Waszyngtonu w Azji Centralnej. Por. A. STĘPIEŃ-KUCZYŃSKA: *Rosja — wybór drogi*. W: *Dialog europejski Zachód — Wschód*. Red. A. STĘPIEŃ-KUCZYŃSKA, T. JAŁMUŻNA. Toruń 2006, s. 254.

<sup>63</sup> A. LUKIN: *The Shanghai Cooperation Organization...*, s. 147.

<sup>64</sup> A. FOROSTENKO, M. ARISTOW: *Struktura działań Szanghajskiej Organizacji Współpracy* [[http://polish.ruvt.ru/2013\\_09\\_14/Struktura-dzialan-Szanghajskiej-Organizacji-Wspolpracy](http://polish.ruvt.ru/2013_09_14/Struktura-dzialan-Szanghajskiej-Organizacji-Wspolpracy)] (dostęp: 22.01.2014)].

SOW, nie jest prawdą, że całkowicie zdominowały one Organizację<sup>65</sup>. Stanowiłoby to niewątpliwy sukces Pekinu w rywalizacji z Moskwą o wpływy w republikach środkowoazjatyckich. Mogłoby być zarazem wstępem do dalszej ekonomicznej penetracji terytorium proradzieckiego w tamtej części świata, gdy Rosja zainteresowana jest w znacznej mierze odzyskiwaniem swoich wpływów w byłych europejskich republikach ZSRR.

Możliwe scenariusze przyszłych losów SOW zaprezentował Stanisław Niewiński. Według pierwszego z wariantów do Organizacji przystąpiłyby państwa mające do tej pory status obserwatora, a do 2020 roku zostałaby zrealizowana zasada swobodnego przepływu kapitału, towarów, usług oraz technologii, co prowadziłoby do powstania wspólnego rynku. SOW mogłaby jednak także ulec rozkładowi w wyniku sporów wewnętrznych, a wzrost potęgi Chin mógłby spowodować powstanie antychińskiego bloku z Rosją i Indiami na czele<sup>66</sup>. Niechęć do rosyjskiej ekspansywności oraz ekonomiczne korzyści wynikające ze współpracy z Chinami, stały się przyczyną wzrostu zaufania republik środkowoazjatyckich do Państwa Środka. Ożywienie działalności w ramach SOW może zatem oznaczać osłabienie reintegracji przestrzeni postradzieckiej na obszarze Azji Centralnej.

## Podsumowanie

Szanghajska Organizacja Współpracy stanowi swoisty fenomen łączący państwa należące do odmiennych cywilizacji, posiadające w wielu istotnych kwestiach różne, a nawet przeciwstawne cele. Niewątpliwie tym, co łączy tak zróżnicowane podmioty, jest chęć zwalczania separatyzmu, terroryzmu i ekstremizmu religijnego, lecz nie mniej istotny cel stanowi też dążenie do usunięcia z regionu wpływów amerykańskich. SOW od początku została zdominowana przez dwóch potężnych geopolitycznych graczy, starających się osiągnąć za jej pośrednictwem swoje strategiczne cele. W sferze bez-

---

<sup>65</sup> A.J.K. BAILES, P. DUNAY, P. GUANG, M. TROITSKIY: *The Shanghai Cooperation Organization*. „SIPRI Policy Paper” 2007, No 17, s. 50.

<sup>66</sup> S. NIEWIŃSKI: *Szanghajska Organizacja Współpracy...* Indie od stuleci utrzymują kontakty z państwami Centralnej Azji, a ponadto rozwijają się ich stosunki dwustronne z Rosją i republikami środkowoazjatyckimi. Gdyby Indie stały się członkami SOW, mogłoby to stworzyć przeciwwagę dla pozycji Chin, a sojusz New Delhi i Moskwy podlegałby dalszemu wzmocnieniu. Szanghajska Organizacja Współpracy stałaby się wówczas istotnym polem współpracy trzech regionalnych mocarstw w dziedzinie energii. Zob. S.Y. SURENDRA KUMAR: *India and the Shanghai Cooperation Organization: Issues and Concerns*. „International Journal of China Studies” 2013, Vol. 4, No 3, s. 351.

pieczeństwa militarnego jej osiągnięcia należy uznać za znaczące, podobnie jak rezultaty walki z „potrójnym złem”. Zdawać trzeba sobie jednak sprawę z powagi zagrożeń, wynikających z wycofania sił międzynarodowych z Afganistanu w 2014 roku. Rosnące w potęgę Chiny wyraźnie akcentują ekonomiczny aspekt kooperacji w ramach SOW, natomiast Rosja, która coraz wyraźniej dąży do odbudowy ZSRR, zdecydowanie preferuje militarno-polityczny obszar współpracy.

SOW, powstała jako organizacja zajmująca się przede wszystkim współpracą w sferze bezpieczeństwa, zaczęła z czasem zmieniać swoje oblicze, włączając w obszar swojego zainteresowania nowe obszary aktywności (co przypomina proces powstawania Wspólnot Europejskich). Tę ewolucję Organizacji można zaobserwować już od połowy pierwszej dekady XXI wieku. Przemianom tym patronują Chiny, starające się, poprzez wsparcie dla różnorodnych projektów, zwiększyć swoje wpływy w republikach środkowoazjatyckich. Różnorodne programy wsparcia, forsowane przez Chiny, są niezwykle atrakcyjne dla otwartych na ekonomiczne inicjatywy państw Azji Wschodniej. Korzystające z finansowej nadwyżki Chiny mogą starać się coraz wyraźniej wspierać integracyjne procesy w regionie, mając na uwadze niewielkie atuty, jakie w tej sferze posiada Rosja.

Należy zgodzić się z opinią, że w ostatnich latach obserwujemy tendencję do przemiany Organizacji mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa w wymiarze militarnym w płaszczyznę coraz intensywniejszej współpracy gospodarczej. Na przestrzeni kilkunastu lat istnienia Szanghajskiej Organizacji Współpracy w jej łonie powstało wiele instytucji służących wzmocnieniu kooperacji gospodarczej, jak na przykład Rada Biznesu, Klub Energetyczny, Funduszu na rzecz Rozwoju czy Bank Rozwoju. Ich istnienie dowodzi znaczenia tej problematyki w stale ewoluującej Organizacji. Z uwagi na rosnące znaczenie Państwa Środka rola wymienionych instytucji będzie stale rosła, a republiki środkowoazjatyckie coraz silniej mogą wiązać się ekonomicznie ze swoim chińskim partnerem, gwarantującym pewniejsze oparcie niż skłonna do ryzykownych działań Rosja.

Wydaje się, iż obserwowana ewolucja SOW świadczy o tym, że problemy gospodarcze, szczególnie silnie akcentowane przez władze w Pekinie, stają się bardziej istotne niż współpraca militarna. W perspektywie najbliższych lat Chiny będą dążyć do zacieśnienia kooperacji w sferze ekonomicznej, co może owocować powstawaniem kolejnych instytucji, a także znoszeniem barier gospodarczych. Militarna ekspansywność Rosji, uwidoczniła w działaniach zbrojnych przeciwko Ukrainie, każe przyjąć założenie, iż powstałe w wyniku rozpadu ZSRR państwa środkowoazjatyckie dostrzegą w Chinach nie tylko hojnego sponsora, lecz także militarnego gwaranta swojej niezależności. Pekin, szukając u środkowoazjatyckich partnerów tego, co pozwoli zbliżyć je do Chin, może w trwałą sposób związać z sobą byłe radzieckie republiki.

Należy wreszcie stwierdzić, że przekształcenie Szanghajskiej Organizacji Współpracy z organizacji mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa w forum współpracy ekonomicznej jest coraz bardziej wyraźne. Jednak obserwowana jest niechęć Rosji do pogłębiania gospodarczej współpracy, gdyż kooperacja w wymiarze militarnym stanowi, zdaniem Moskwy, najważniejszą przyczynę funkcjonowania SOW. Organizacja ta nadal stanowi przeciwwagę dla wpływów Zachodu, w tym przede wszystkim USA, co spaja odmienne od siebie państwa członkowskie. Dzięki SOW dwie geopolityczne potęgi mogą skuteczniej realizować swoje polityczne ambicje, choć każda z nich czyni to w różny sposób.

Justyna Łapaj

Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Sytuacja Polaków osadzonych w ekwadorskich więzieniach za przemyt narkotyków w kontekście kryzysu wymiaru sprawiedliwości w Ekwadorze

Artykuł powstał dzięki uprzejmości Konsula Honorowego RP w Ekwadorze, Tomasza Morawskiego<sup>1</sup>, który zgodził się udzielić informacji dotyczących funkcjonowania ekwadorskich ośrodków penitencjarnych i warunków w nich panujących a także podzielić się swoimi doświadczeniami dotyczącymi działalności na rzecz Polaków osadzonych w więzieniu Garcia Moreno w Quito i Guayaquil za próby przemytu narkotyków. Znaczna część informacji została także pozyskana dzięki pomocy i za pośrednictwem Kooperanta Konsula Honorowego RP w Ekwadorze, Rafała Maćkowskiego.

**Abstract:** The situation of Poles inmates in the Ecuadorian prisons, in the context of the crisis of justice in Ecuador

Smuggling drugs from Latin American countries, with the participation of European citizens is a complex and multi-faceted phenomenon. There is a variety of its manifestations and scale, as well as the variety of profiles and stories of people smugglers who are involved in the smuggling process. Unfortunately, among them there are also Poles although the trend, compared with the initial years of the first decade of the twenty-first century, is decreasing. In media there are shown some information about the smuggling, but only periodically there are some news about smuggling attempts undertaken by organized criminal groups. Too rarely informed about the people running, whether on behalf of drug gangs, whether on their own responsibility, and about the specifics of conditions in Latin American prisons, radically different from European penitentiary systems.

**Keywords:** Ecuadorian prisons, crisis of justice, drugs smuggling, drug gangs, conditions in Latin American prisons

---

<sup>1</sup> Konsul Tomasz Morawski zmarł w lipcu 2015 r.

## Wprowadzenie

Przestępczość jest jednym z głównych problemów Ameryki Łacińskiej. Państwa takie, jak: Boliwia, Ekwador, Kolumbia, Wenezuela, Peru czy Meksyk uważane są za najbardziej niebezpieczne w Ameryce Łacińskiej, co wynika z licznych kradzieży, napadów, porwań, zabójstw oraz prób przemysłu narkotyków<sup>2</sup>. Co ciekawe, duża liczebnie służba bezpieczeństwa patrolująca ulice wcale nie wpływa na jego poprawę i zmniejszenie przestępczości. Ma to związek z innym dużym problemem, jakim jest wysoki stopień korupcyjności w tych krajach, począwszy od urzędników państwowych, przez wszystkie inne szczeble drabiny państwowej, w tym także organy sądownicze, na służbach więziennych skończywszy.

Przemysł narkotykowy zaczął odgrywać istotną rolę w Ameryce Łacińskiej począwszy od lat siedemdziesiątych XX wieku, zaś *boom* narkotykowy nastąpił w latach osiemdziesiątych<sup>3</sup> XX wieku wraz ze spadkiem cen głów-

---

<sup>2</sup> U. ŁUGOWSKA: *Problem narkotykowy w Ameryce Łacińskiej*. W: *Ameryka Łacińska we współczesnym świecie*. Red. M.F. GAWRYCKI. Warszawa 2006, s. 193. Zob. też: U. ŁUGOWSKA: *Boom kokainowy w Ameryce Łacińskiej. Casus Boliwii*. Warszawa 2002.

<sup>3</sup> Lata 80. w Ameryce Łacińskiej, to tzw. stracona dekada (hiszp. *la década perdida*), w czasie której Ameryka Łacińska przeżyła najgłębszy kryzys od lat 30. XX w. W końcu lat 70. uwarunkowania międzynarodowe po uprzedniej korzystnej koniunkturze wpływającej na znaczny wzrost gospodarczy w Ameryce Łacińskiej zaczęły się szybko zmieniać na niekorzyść. Konsekwencje „szoku naftowego” z 1974 r., a następnie z 1979 r. wiązały się ze znacznym wzrostem kosztów importu ropy naftowej, co pokrywano pobieranymi na dużą skalę pożyczkami z USA. Efekt inflacyjny, wzrost cen ropy naftowej oraz objawy recesji w świecie zachodnim skłoniły Federalny Bank Rezerw USA do wprowadzenia radykalnej polityki finansowej oraz drastycznej podwyżki oprocentowania pożyczek (z 8,2% w 1978 r. do 15,9% w 1981 r.). Recesja w świecie zachodnim spowodowała nasilenie polityki protekcyjnej oraz spadek zapotrzebowania na produkty z Ameryki Łacińskiej. Ponadto, zmniejszenie wpływów z eksportu oraz podwyżki oprocentowania zmusiły kraje tej części globu do zużytkowania wszystkich rezerw dewizowych i zaciągania nowych długów na znacznie gorszych warunkach. W ciągu dwóch lat, począwszy od 1980 r., pojawiły się pierwsze oświadczenia ministrów finansów państw, które nie były w stanie sprostać kosztom obsługi długu zagranicznego. Pomimo późniejszego udzielania wsparcia finansowego przez USA oraz powstania wielu inicjatyw jednoczących państwa Ameryki Łacińskiej, które miały na celu wypracowanie wspólnego rozwiązania poradzenia sobie z kryzysem (np. utworzenie w 1984 r. Grupy z Cartageny), nie powstało żadne rozwiązanie, które skutecznie mogłoby pomóc państwom w rozwikłaniu problemów gospodarczych i finansowych. Co gorsza, społeczeństwa latynoamerykańskie zaczynały coraz dotkliwiej odczuwać skutki kryzysu, co sprzyjało głoszeniu haseł populistycznych w poszczególnych państwach i na ich podstawie zdobywaniu przez polityków coraz większego zakresu oddziaływania. Szczególnie istotne jest zwrócenie uwagi na fakt, że narastające problemy społeczne, wzrost bezrobocia i ubóstwa oraz znaczny spadek stopy życiowej społeczeństw, a co za tym idzie — wzrost znaczenia ugrupowań populistycznych, w rzeczywistości niemających skutecznych narzędzi popra-

nych towarów eksportowych krajów Ameryki Łacińskiej i wybuchem światowego kryzysu zadłużeniowego<sup>4</sup>.

Od początku lat dziewięćdziesiątych w krajach Ameryki Łacińskiej następowały przemiany polityczne i gospodarcze, mające na celu demokratyzację systemów politycznych oraz liberalizację handlu i gospodarek państw regionu. Strategia otwarcia i dostosowywania się do wymagań globalnego systemu rynkowego, mimo zainicjowania wielu pozytywnych aspektów politycznych i pożądaných tendencji gospodarczych, została okupiona wysokimi kosztami społecznymi. Rezygnacja z protekcjonizmu celnego, subsydiowania gospodarki, uwolnienie cen, zamrożenie wydatków na cele społeczne oraz upadek wielu małych i średnich przedsiębiorstw spowodowały zubożenie społeczeństw. Utrzymujące się wysokie bezrobocie, niska realna wartość płac oraz brak wystarczających wydatków na cele społeczne doprowadziły do pogorszenia stanu opieki zdrowotnej, oświaty i generalnie poziomu życia. Jednocześnie postępowało zjawisko koncentracji kapitału w rękach niewielkiej części społeczeństwa. Innym negatywnym efektem polityki neoliberalnej jest występująca w krajach Ameryki Łacińskiej fragmentaryzacja społeczeństwa, prowadząca do wykluczenia społecznego<sup>5</sup>.

Zagadnienie kondycji praw człowieka w Ameryce Łacińskiej jest niezwykle ważne, tym bardziej że od początków XXI wieku postępuje wzrost znaczenia i roli regionu w stosunkach międzynarodowych<sup>6</sup>. Zjawisko to implikuje konieczność znajomości realiów tej części globu, zarówno ze względu na potencjalne szanse i korzyści współpracy z krajami Ameryki Południowej, jak i specyfikę ich kultury, problemy gospodarcze, polityczne i społeczne, które w znacznym stopniu determinują charakter ich funkcjonowania. Problem praw człowieka w Ameryce Łacińskiej wpisuje się z kolei w kontekst społeczno-polityczny, gospodarczy oraz kulturowy regionu. Można domniemywać, że wiele negatywnych czy niebezpiecznych zjawisk społecznych, takich jak: ubóstwo, nierówności społeczne, przestępczość, bezrobocie i niezadowolenie społeczne, występowałyby na mniejszą skalę, gdyby polityka rządów przynosiła wymierne korzyści społeczeństwom, a struktury i insty-

---

wy sytuacji ludzi, miały miejsce w czasie, gdy kraje regionu, podobnie jak państwa Europy Środkowo-Wschodniej, stały u progu przemian politycznych i gospodarczych, które zainicjowano w początkach lat 90. Specyfika działań politycznych podejmowanych od połowy lat 80. w Ameryce Łacińskiej oraz konsekwencje kryzysu gospodarczego i finansowego stanowiły więc podwaliny tego, z czym kraje regionu wchodziły w ostatnią dekadę XX wieku. Zob.: W. DOBRZYCKI: *Stosunki międzynarodowe w Ameryce Łacińskiej. Historia i współczesność*. Warszawa 2000, s. 354—362.

<sup>4</sup> U. ŁUGOWSKA: *Problem narkotykowy...*, s. 193.

<sup>5</sup> J.P. FITOUSSI, P. ROSANVALLON: *Czas nowych nierówności*. Kraków 2000, s. 77 i 157—158.

<sup>6</sup> *Ameryka Łacińska we współczesnym świecie*. Red. M.F. GAWRYCKI. Warszawa 2006, s. 21—35.



tucje państwa, pełniły swoje zadania w sposób rzetelny i praworządny, dbając o porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli.

Poruszenie zagadnienia kryzysu wymiaru sprawiedliwości w Ameryce Łacińskiej, a przez to przyjrzenie się warunkom funkcjonowania społeczności więziennych (w tym przypadku w Ekwadorze) jest istotne ze względu na fakt, że zjawiska te odzwierciedlają w mikroskali to, z czym mamy do czynienia w skali całego państwa. Tak duża liczba przestępstw i wykroczeń obniża wydajność systemów politycznych, statusów ekonomicznych państw, a przede wszystkim zagraża bezpieczeństwu społecznemu. Problem w znacznym stopniu związany jest z ubóstwem i marginalizacją ludności, która chcąc zapewnić sobie podstawowe środki do życia, zajmuje się uprawą roślin służących do produkcji narkotyków. Jeżeli chodzi o samo zjawisko zażywania narkotyków w państwach latynoamerykańskich, to nie jest ono tak duże, jak mógłby wskazywać na to rozmiar produkcji, ponieważ narkotyki przeznaczone są głównie na eksport, co oznacza, że handel i produkcja stanowią najbardziej lukratywne źródło pozyskania dochodów, mające umożliwić podniesienie standardu życia jednostek. Jak pisze Katarzyna Krzywicka: „Ameryka Południowa jest głównym producentem kokainy na świecie, którą dostarcza na rynki USA i Europy. W subregionie andyjskim produkcja i handel narkotykami rozwinęły się jako nieformalne instrumenty rozwoju gospodarczego”<sup>7</sup>.

Być może, gdyby nie kryzys zaufania do instytucji państwowych oraz liczne problemy społeczne, sprowadzające się często do braku możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, problem handlu narkotykami w państwach Ameryki Łacińskiej nie byłby tak powszechny. Pomimo prób zwalczania problemu narkotykowego w Ameryce Łacińskiej, między innymi poprzez wdrażanie różnego rodzaju programów (jak np. zaproponowanego przez USA Planu Kolumbia), nie udało się znaleźć efektywnych rozwiązań. Wspomniana inicjatywa, jak i wiele innych, opierała się głównie na rozwiązaniach militarnych i policyjnych, z pominięciem konsekwencji społecznych i gospodarczych działań. Plan Kolumbia<sup>8</sup> sprowadzał się do wyniszczania plantacji roślin narkotykowych w Kolumbii, bez zaproponowania alternatywnego rozwiązania, które zastąpiłoby rolnikom hodowlę tych roślin innymi rentownymi uprawami. W efekcie pozostawiono wiele kolumbijskich rodzin bez środków do życia. Nic więc dziwnego, że plan nie tylko nie przyniósł zamierzonego rezultatu, ale wręcz pogorszył sytuację społeczeństw, powodując w konsekwencji przywrócenie hodowli roślin narkotykowych — tyle, że na jeszcze większą skalę. Istnieje zatem potrzeba stworzenia strategii działania

<sup>7</sup> K. KRZYWICKA: *Ameryka Łacińska u progu XXI wieku*. Lublin 2009, s. 44—46.

<sup>8</sup> J. SPYRA: *Problemy bezpieczeństwa w Ameryce Łacińskiej*. W: *Ameryka Łacińska we współczesnym...*, s. 60—61.

tak, by dobór metod i środków odpowiadał specyfice regionu oraz problemom społecznym i politycznym państw. Na wieloaspektowość problemów bezpieczeństwa w Ameryce Łacińskiej wskazuje znawca i badacz tego regionu, prof. Wiesław Dobrzycki. Zauważa on, iż definicja bezpieczeństwa na półkuli zachodniej wykroczyła poza tradycyjne aspekty bezpieczeństwa militarnego i gospodarczego, obejmując także nowe wartości, takie jak obrona demokracji, suwerenności państwowej i praw człowieka, zapobieganie zagrożeniom wynikającym z ubóstwa, masowe migracje ludności, współpraca w zwalczaniu terroryzmu i handlu narkotykami czy budowa środków zaufania<sup>9</sup>.

Wysoki poziom przestępczości powoduje znaczne obniżenie efektywności działania programów socjalnych i zaburza porządek społeczny. Obserwowany z kolei, w niektórych państwach latynoamerykańskich, kryzys wymiaru sprawiedliwości czyni walkę z przestępczością nieskuteczną. Liczba osób przebywających w zakładach karnych rośnie, jednak nie wpływa to na poprawę bezpieczeństwa wewnętrznego państw. Wręcz przeciwnie, wzmacnia takie problemy, jak: przeludnienie zakładów karnych, izolacja coraz większej liczby osób w warunkach uwłaczających ludzkiej godności oraz nakręcanie się spirali przemocy.

Zagadnieniem istotnym zwłaszcza dla polskiego czytelnika, w kontekście problemów bezpieczeństwa w Ameryce Łacińskiej, w szczególności zaś w Ekwadorze, może być kwestia sytuacji Polaków oskarżanych o próbę przemytu narkotyków i sądzonych zgodnie z obowiązującym tam prawem. Zjawisko udziału obywateli RP w próbach przemytu narkotyków podlegało zmianom na przestrzeni lat. Jeszcze kilkanaście lat temu liczba Polaków osadzanych w latynoamerykańskich zakładach karnych była kilkadziesiąt razy większa niż obecnie. Wiąże się to z faktem, iż świadomość społeczna dotycząca zagrożeń związanych z tym procederem (zarówno w odniesieniu do szans potencjalnego zatrzymania na lotnisku podczas kontroli, jak i konsekwencji w wypadku aresztowania) była bardzo niska. Brakowało także stosownych rozwiązań prawnych, które umożliwiałyby deportację polskich więźniów w celu odbycia części kary w polskich zakładach karnych.

Warunki panujące w latynoamerykańskich zakładach karnych diametralnie różnią się od tych w więzieniach europejskich. Próżno tam szukać przejawów dbałości o prawa człowieka, gdyż więźniowie odbywają kary w nieludzkich warunkach. Pozwala to sądzić, że sytuacja Polaków przebywających w obcym państwie, którego specyfika wyrasta z odmiennego kręgu kulturowego, i w miejscu uważanym za jedno z najbardziej niebezpiecznych na świecie, nie jest współmierna do popełnionych czynów.

Osobą, która od lat podejmowała wysiłki na rzecz pomocy Polakom zatrzymanym za próbę przemytu kokainy w Ekwadorze, był Konsul Hono-

<sup>9</sup> W. DOBRZYCKI: *System międzyamerykański*. Warszawa 2002, s. 162—242.

rowy Rzeczypospolitej Polskiej, Tomasz Morawski. To za sprawą jego działalności wszczęto kampanię medialną, która przyczyniła się do rozpowszechnienia wiedzy na temat więzień latynoamerykańskich oraz sytuacji przebywających w nich Polaków. Aktywność konsula zwróciła uwagę polskich władz na ten problem oraz przyczyniła się do aktywizacji prac polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które skutecznie przekonało stronę ekwadorską do podpisania umów międzynarodowych umożliwiających więźniom odbywanie części kary w Polsce. Konsul Tomasz Morawski, udzielający pomocy i wsparcia polskim więźniom, często był dla nich jedyną podporą i nadzieją na przetrwanie w miejscu określanym mianem piekła. Towarzyszył on Polakom od samego początku, tj. praktycznie od momentu zatrzymania na lotnisku przez Interpol (międzynarodowa organizacja policji). Następnie uczestniczył w pierwszych zeznaniach składanych w areszcie śledczym, a także wspierał więźniów finansowo, gdyż zgodnie z regułami panującymi w latynoamerykańskich systemach sądowych i penitencjarnych, to więźniowie mają obowiązek ponoszenia wszelkich kosztów związanych z procedurą zatrzymania, a także zapewnienia sobie podstawowych dóbr w zakładach karnych.

Celem postawionym w artykule jest omówienie niezwykle trudnej sytuacji Polaków przebywających w ekwadorskich więzieniach, ze wskazaniem na specyfikę latynoamerykańskich systemów penitencjarnych, przez pryzmat kryzysu wymiaru sprawiedliwości w tym państwie. Zamierzeniem autorki jest także przyjrzenie się profilom przemytników oraz okolicznościom, w jakich najczęściej dochodzi do prób nielegalnego transportu kokainy przez granicę. W ramach artykułu podjęto próbę analizy tego, co już udało się osiągnąć w walce z przemytem narkotyków i na rzecz poprawy sytuacji polskich więźniów. Autorka poddaje także refleksji działania, jakie obecnie należałoby podjąć, by zmniejszyć liczbę przestępstw z udziałem obywateli RP. Zagadnienie podejmowane w ramach artykułu jest na tyle szerokie, że zasygnalizowano jedynie najbardziej newralgiczne kwestie związane z tym tematem.

Ze względu na niewielką liczbę opracowań odnoszących się wprost do tytułowej kwestii, artykuł w dużej mierze oparto na informacjach pozyskanych dzięki uprzejmości Konsulatu Honorowego RP w Quito. Dane, jakimi posiłkowano się w tekście, uzyskano w drodze wywiadu internetowego przeprowadzonego za pomocą komunikatora Skype, a także wywiadu elektronicznego dokonanego za pośrednictwem kooperanta w Konsulacie RP w Quito. Łącznie przeprowadzono cztery wywiady z miesięcznymi przerwami, na przestrzeni sześciu miesięcy — od stycznia do lipca 2013 roku. W artykule skupiono się na sytuacji polskich więźniów przede wszystkim po 2000 roku, uwzględniając aktualną sytuację. W tekście wykorzystano dane ukazujące się w polskiej prasie oraz programach telewizyjnych czy wywia-

dach z więźniami, jak również informacje pochodzące z artykułów i raportów organizacji zajmujących się prawami człowieka w Ameryce Łacińskiej, takich jak: Human Rights Watch, Washington Office on Latin America, The Economist czy The Global Initiative for Drug Policy Reform.

## Przejawy kryzysu wymiaru sprawiedliwości i łamania praw człowieka w ekwadorskich zakładach karnych

Przejawy kryzysu wymiaru sprawiedliwości w Ekwadorze są dostrzegalne zarówno na płaszczyźnie normatywnej, na poziomie ekwadorskiego prawodawstwa, jak i na podstawie przebiegu samego procesu sądowego oraz warunków panujących w zakładach penitencjarnych. Problem nieprzestrzegania praw człowieka w samych więzieniach ma charakter wielowymiarowy i wielopłaszczyznowy. Ze względu na liczne formalności związane z zainicjowaniem samego procesu sądowego, oskarżeni oczekują w zakładach karnych na sentencje od kilku tygodni do kilkunastu miesięcy. W ekwadorskim więzieniu Garcia Moreno blisko 50% osadzonych oczekuje na wyrok. W przypadku cudzoziemca podejrzanego o próbę przemytu narkotyków, który zostaje zatrzymany na lotnisku przez Interpol, procedura wygląda w ten sposób, że najpierw kierowany jest on do aresztu policyjnego, gdzie przebywa od kilku do kilkunastu dni i przy pomocy konsula składa pierwsze zeznania. Następnie przenoszony jest do tzw. oddziału CDP — *centro de detencion preventiva*, czyli aresztu śledczego, gdzie przebywa aż do zakończenia śledztwa, trwającego kilka miesięcy. Kolejnym etapem jest przeniesienie (wciąż jeszcze podejrzanego o popełnienie przestępstwa) do jednego z centrów rehabilitacyjnych<sup>10</sup>.

W stolicy Ekwadoru — Quito — istnieją trzy takie centra. Od momentu przeniesienia do jednego z nich rozpoczyna się długotrwała procedura, mająca doprowadzić do procesu sądowego i dopiero od tej chwili, w ciągu jednego roku powinien zapaść wyrok. Powinien, ponieważ praktyka prawna w Ekwadorze jest taka, że jeżeli w ciągu dwunastu miesięcy nie dojdzie do rozprawy sądowej i nie zapadnie wyrok, wówczas osoba podejrzana o popełnienie przestępstwa musi zostać zwolniona, niezależnie od rodzaju i charakteru czynu, o jaki została oskarżona. Praktyka jest najczęściej taka, że wyrok zapada w jedenastym miesiącu, co oznacza prawie rok dodatkowego czasu

<sup>10</sup> Na podstawie rozmowy z Konsulem Honorowym RP w Ekwadorze, Tomaszem Morawskim.

spędzonego w więzieniu, niezależnie od wymiaru kary przewidzianej późniejszym orzeczeniem sądu<sup>11</sup>.

Przykładowo, w peruwiańskich więzieniach w Limie w 2012 roku na wyrok oczekiwało 17 936 zatrzymanych, a tylko 7 322 kobiet i mężczyzn otrzymało sentencję<sup>12</sup>. Oczywiście stwarza to pole do nadużyć i manipulacji, co jest zjawiskiem powszechnym w skorumpowanym środowisku adwokatów, prokuratorów i sędziów. Często zdarza się, że podejmowane przez nich działania prawne lub wydawane przez sąd wyroki są zgodne ze złożonym i odpowiednio opłaconym zamówieniem. Na porządku dziennym jest więc przeciąganie spraw przez adwokatów, którym zależy, na przykład, by rozprawa ich klienta nie odbyła w ciągu roku, co będzie oznaczało konieczność zwolnienia zatrzymanego i wypuszczenia go na wolność.

Sam proces sądowy również obarczony jest wieloma uchybieniami i nadużyciami, które dotyczą zarówno obywateli Ekwadoru, jak i obcokrajowców. Podczas procesu jednego z Polaków osadzonych w więzieniu Garcia Moreno w Quito brakowało polskiego tłumacza, którego zastępował... Rosjanin<sup>13</sup>. Co do samej dokumentacji, na podstawie której zapadł wyrok, to początkowo wynikało z niej, iż oskarżony o przemyt narkotyków usiłował przewieźć 2 kg kokainy, jednak jak się później okazało, materiały sądowe zawierały informację o próbie przemytu 6,5 kg tego narkotyku, co znacznie wpłynęło na zwiększenie wymiaru kary. Skazani nie mają jednak możliwości zapoznania się z treścią orzeczenia sądowego. Nie mają także wglądu do swoich dokumentów. Pozwala to domniemywać, iż w dokumentacji, która nie podlega weryfikacji, mogą pojawiać się zapisy, których prawdziwość pozostaje pod znakiem zapytania<sup>14</sup>. Nie wiadomo też, czy dokumentacja jest w ogóle gdziekolwiek przechowywana, ponieważ nie istnieją tam bazy danych, w których figurowaliby więźniowie. Co się tyczy samej wielkości wymierzonej kary, to prawodawstwo w tym przypadku również pozostawia wiele do życzenia, gdyż za przemyt narkotyków w Ekwadorze sądy orzekają równie wysokie kary, jak na przykład za morderstwo, czyli od ośmiu do czternastu lat pozbawienia wolności, z nikłą możliwością zwolnienia warunkowego. Najwyższy

<sup>11</sup> Na podstawie rozmowy z Konsulem Honorowym RP w Ekwadorze, Tomaszem Morawskim.

<sup>12</sup> *Estadística Población Penal — febrero 2012*. Ministerio de Justicia de Perú. Lima 2011.

<sup>13</sup> *Stąd do piekła* [<http://hyperreal.info/node/4577> (dostęp: 2.12.2014)].

<sup>14</sup> Kooperant przy Konsulacie Honorowym Polski w Ekwadorze, Rafał Maćkowski, uczestniczący w działaniach zmierzających do repatriacji jednego z polskich więźniów, do której doszło w marcu 2014 r., przytoczył sytuację ujawniającą pewien absurd funkcjonowania więziennictwa. W procedurze ubiegania się o repatriację potrzebna była kopia wyroku tegoż więźnia, po którą Kooperant musiał udać się do sekretariatu więziennego. Wraz z nim poszedł osadzony Polak tylko po to, aby skorzystać z okazji, by po raz pierwszy zapoznać się z treścią swojego wyroku.

wyroku dla Polaka skazanego w stolicy Ekwadoru wynosił czternaście lat za próbę przemytu 8 kg kokainy<sup>15</sup>.

## Specyfika funkcjonowania ekwadorskich więzień

Warunki w większości latynoamerykańskich zakładów penitencjarnych i kondycja systemów penitencjarnych są bardzo zbliżone. Przeludnienie, zła jakość i niewystarczająca ilość żywności, ograniczony dostęp do służby zdrowia, brak organizacji czasu internowanych oraz nieefektywne programy resocjalizacyjne — to główne problemy zakładów karnych w takich miastach, jak Lurigancho, Sarita Colonia, Hurál w Limie (Peru) czy Garcia Moreno (Quito) i Guayaquil w Ekwadorze.

Porównywanie warunków panujących w latynoamerykańskich ośrodkach karnych do norm europejskich jest niezwykle trudnym zadaniem. Wynika to przede wszystkim z różnic pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego i technologicznego państw, a także ze specyfiki systemów kulturowych oraz zachowań społecznych. Warto zaznaczyć, że w latynoamerykańskich jednostkach penitencjarnych wprowadza się w ostatnich latach istotne zmiany. Ośrodki, w których panują warunki zagrażające zdrowiu lub życiu osadzonych i funkcjonariuszy, są zamykane i rewitalizowane, internowani zaś są przenoszeni do nowych zakładów spełniających amerykańskie i europejskie standardy. Proces ten jest jednak żmudny i powolny, wymaga zarówno konsekwencji i chęci ze strony władz, jak i możliwości finansowych, dlatego też mimo pewnych zmian latynoamerykański system penitencjarny wciąż daleki jest od prawidłowego funkcjonowania.

Jednym z największych problemów, z jakimi borykają się latynoamerykańskie zakłady karne, jest przeludnienie i brak klasyfikacji więźniów ze względu na rodzaj popełnionego czynu. Oficjalnym i przestrzegany kryterium podziału w ośrodkach jest płeć, na podstawie której kieruje się skazanych do zakładów męskich lub żeńskich.

Ekwadorskie więzienie męskie (nazywane Panóptico lub Garcia Moreno) zostało zbudowane pod koniec XIX wieku podczas kadencji prezydenta Gabriela Garcii Moreno. Powstało ono na planie okręgu, z wieżą obserwacyjną w centrum oraz pięcioma ramionami, w których mieszczą się obecnie pawilony mieszkalne. Początkowo było przystosowane na potrzeby 500 osób, obecnie w czterech pawilonach: A, B, C i D przebywa ponad 2 tys. osadzonych.

<sup>15</sup> *Kurierzy białej śmierci*, wprost.pl [http://www.wprost.pl/ar/31335/Kurierzy-bialej-smierci/ (dostęp: 2.12.2014)].

W latach 1980—2005 ośrodek stał się jednym z najbardziej niebezpiecznych i przeludnionych na świecie<sup>16</sup>.

Problem przeludnienia pojawia się też w innych więzieniach latynoamerykańskich. W więzieniu Lurigancho w Peru w lutym 2012 roku przebywało 7 029 osób, przy możliwości przyjęcia zaledwie 3 204. Zdarzało się, że zakład był zdecydowanie bardziej zatłoczony. W maju 2009 roku populacja więzienna sięgnęła 11 248 osadzonych. Zatłoczone są nie tylko same ośrodki penitencjarne, ale także areszty śledcze. Według relacji jednego z Polaków, który spędził sześć miesięcy w areszcie śledczym w Quito, w jednej sali, w której znajdowało się 70 łóżek, karę odbywało ponad 300 osób<sup>17</sup>. Poza tym, że warunki takie uwłaczają ludzkiej godności, to tak duże zagęszczenie sprzyja demoralizacji i kryminalizacji środowiska, zwłaszcza że nie obowiązuje tu klasyfikacja więźniów ze względu na rodzaj popełnionego czynu, długość odbywania kary czy narodowość. Do więzień trafia również wiele osób, które nigdy wcześniej nie były karane. Przebywanie w środowisku przestępczym wraz z osobami należącymi do zorganizowanych grup wpływa na ich szybką adaptację do świata kryminalnego.

Jeżeli chodzi o znaczenie narodowości w społeczności więziennej, to nowo przybyli do więzienia cudzoziemcy narażeni są na dużo większy wyzysk i manipulacje ze strony współwięźniów. Różnice językowe uniemożliwiają im komunikację, ponadto nie znają zasad ani reguł panujących w ośrodkach. W późniejszym okresie pochodzenie nie ma większego znaczenia i nie wpływa na zajmowanie określonego miejsca w hierarchii więziennej.

Czynnikiem kształtującym istniejące w ekwadorskich i latynoamerykańskich zakładach karnych podziały jest status ekonomiczny więźniów, który zwiększa lub zmniejsza ich wpływy oraz posiadane przywileje. Jest to związane z kolejną cechą wyróżniającą więzienia w Ameryce Łacińskiej, jaką jest obowiązek płacenia praktycznie za wszystko<sup>18</sup>. Podłożem tego zjawiska jest wysoki poziom korupcji oraz system panujący wewnątrz zakładów penitencjarnych, co stanowi jeden z głównych problemów osób odbywających karę w latynoamerykańskich więzieniach. W zależności od środków, jakimi dysponują więźniowie, rośnie lub spada ich poziom życia. Dlatego też na przykład Polacy z więzienia Lurigancho w Peru określają panujące wokół warunki jako bardzo dobre, ale tylko ze względu na swoją unormowaną sytuację finansową.

---

<sup>16</sup> Na podstawie rozmowy z Kooperantem Konsula Honorowego RP w Ekwadorze, Rafałem Maćkowskim.

<sup>17</sup> Na podstawie rozmowy z Konsulem Honorowym RP w Ekwadorze, Tomaszem Morawskim.

<sup>18</sup> Jednym ze sposobów przemytu narkotyków jest przewożenie ich w ciele przemytnika — w żołądku. Po zatrzymaniu na lotnisku wykonuje się rentgen mający zweryfikować pierwsze podejrzenia Interpolu; więźniowie mają także obowiązek uiścić opłatę (10 USD) za zdjęcie RTG. Za: T. MORAWSKI: *Więźniowie. Ekwador, kokaina i...* Poznań 2008, s. 27.

Kwestię tę trudno zrozumieć Europejczykowi, ale nawet miejsce w celi — rzecz tak oczywista — nie jest przydzielane i nie zależy od władz więzienia. O tym, kto i gdzie będzie przebywał, decydują osoby wysoko usytuowane w hierarchii więziennej, które negocjują w imieniu skazanych zarówno ze strażnikami, jak i z przedstawicielami więziennych mafii — praktycznie sprawujących władzę w zakładach karnych<sup>19</sup>. W więzieniu Garcia Moreno w Quito działa około 20 takich mafii, które skupiają po kilkadziesiąt, nawet do 100, osób. Za niecałe 100 USD można u nich wykupić dla siebie miejsce w celi czy materac lub jeżeli posiada się mniejsze środki finansowe — zapewnić sobie nocleg, dzieląc materac z innym współwięźniem<sup>20</sup>. Wydaje się zatem, że już samo posiadanie własnego miejsca do spania to prawdziwy luksus w tak przeludnionej przestrzeni, gdzie wielu osadzonych spędza noce w 200- czy 400-osobowych salach lub na korytarzach, bez odrobiny prywatności, w ciągłym strachu przed rozbojem czy przemocą<sup>21</sup>.

Obowiązek uiszczania opłat za różnego rodzaju dobra stwarza możliwość oszustw i manipulacji zwłaszcza wobec nowo przybyłych do zakładów karnych obcokrajowców, którzy nie posiadając wiedzy dotyczącej funkcjonowania więzień, stają się łatwym łupem dla współwięźniów. Bardzo często ich niewiedza jest wykorzystywana i pobiera się od nich większe lub dodatkowe opłaty za toaletę, prysznic czy jedzenie. Zdarzały się przypadki pobierania opłat za przestrzeń na podłodze. Oczywiście uiszczenie opłaty nie gwarantuje zachowania nabytku, o czym świadczy przykład Polaka, któremu ukradziono wszystko, za co zapłacił i co wniósł z sobą do więzienia, włącznie z odzieżą. Jeden z byłych więźniów z Polski, w wywiadzie przeprowadzonym przez dziennikarkę Dorotę Wellman, opowiadał z kolei, że każdy początkowo trafia do wspólnej sali połączonej z korytarzem, którym można dojść do pawilonów, boisk, świetlic itp. Zgodnie z jego relacją miały miejsce przypadki, kiedy pobierano od więźniów opłaty w wysokości 1000 USD za możliwość przejścia przez korytarz do pawilonów. Jeżeli ktoś nie dysponował wymaganą kwotą, pozostawał we wspólnej sali do czasu zdobycia określonej sumy pieniędzy<sup>22</sup>.

Więźniowie są zmuszeni zatem do zdobycia środków finansowych, które zapewnią im minimum warunków umożliwiających przetrwanie. Niektórzy otrzymują wsparcie ze strony bliskich, inni natomiast, aby przeżyć w latynoamerykańskich więzieniach, muszą podejmować różnego rodzaju działania, by zarobić na swoje utrzymanie. Problem dotyczy przede wszystkim ośrod-

<sup>19</sup> *Powrót z piekła Ekwadoru*, newsweek.pl [http://polska.newsweek.pl/powrot-z-piekla-ekwadoru,6042,1,2.html (dostęp: 3.12.2014)].

<sup>20</sup> *Ten jeden dzień* [http://player.pl/programy-online/ten-jeden-dzien-odcinki,54/odcinek-8,S01E08,854.html (dostęp: 4.12.2014)].

<sup>21</sup> *Powrót z piekła...*

<sup>22</sup> *Ibidem*.



ków, w których panuje zasada samorządności lub tam, gdzie kwoty utrzymania jednej osoby nie przekraczają 2 USD dziennie. Możliwości zarobkowych w tej specyficznej strukturze więziennej jest całkiem sporo. Osadzeni zatrudniani są na przykład przez więzienne mafie do sprzątanía, prac remontowych, gotowania, prania ubrań, czyszczenia butów. Ponadto mogą także prowadzić w ramach zakładów własne przedsiębiorstwa zajmujące się, na przykład, naprawą zegarków, fryzjerstwem, czyszczeniem butów lub prowadzeniem kiosku. Jeden z osadzonych w Quito Polaków był murarzem i dlatego zdobył szacunek więziennych bossów. Wykonywał dla nich skrytki w ścianach na broń: noże, maczety, pistolety. Przeżył i wrócił jako drugi z Polaków w listopadzie 2007 roku<sup>23</sup>.

Prócz więźniów, których sytuacja jest bardzo trudna, którzy nie mają pieniędzy lub muszą ciężko pracować na zarobienie niewielkich stawek, są też tacy, którzy dysponują wysokimi środkami finansowymi. W poszczególnych zakładach istnieją przeznaczone do ich użytku osobne pawilony lub pomieszczenia. Rozwój tej więziennej kasty rozpoczął się wraz z zatrzymaniem Pabla Escobara w latach dziewięćdziesiątych. Kolumbijski rząd zgodził się wówczas na wybudowanie prywatnego więzienia dla szefa kartelu narkotykowego z Medellin i jego brata. Obecnie nadal istnieją zakłady o takim charakterze, jednak bardziej popularne jest kupowanie miejsc w pawilonach przeznaczonych dla ludzi zamożnych. Ten wewnętrzny podział kontrolują najczęściej osadzeni w porozumieniu ze strażnikami.

Zdecydowana większość placówek zdominowana jest jednak przez internowanych o przeciętnym lub niskim statusie ekonomiczno-społecznym. W tej grupie nie ma żadnej selekcji. Należą do niej osoby popełniające ciężkie zbrodnie i drobne przestępstwa, obcokrajowcy i obywatele danego kraju, a także ludzie młodzi i w wieku dojrzałym. To, co jest jednym z paradoksów ekwadorskich więzień, to fakt, iż posiadając określone środki finansowe, można tu nabyć praktycznie wszystko. Płaci się gotówką lub też praktykuje się handel wymienny. Nie ma natomiast problemu z tym, by wykupić nawet całą celę na własność, którą następnie można wyremontować, a nawet sprowadzić do niej swoją rodzinę. Poza wszelkimi niezbędnymi do życia przedmiotami, można kupić również sprzęt muzyczny, telewizory, lodówki, telefony komórkowe, iPhony, a nawet zjeść obiad w więziennej chińskiej restauracji. Oczywiście narzucana marża na różnego rodzaju towary jest bardzo duża, waha się od 50% do nawet 150%. Jednak z technicznego punktu widzenia w więzieniu dostępne jest wszystko, jeśli tylko posiada się pieniądze. Funkcjonują tam piekarnie, cukiernie, restauracje, salony tatuaży, a nawet domy

---

<sup>23</sup> Kilka tygodni przed nim na Okęciu wylądował Grzegorz, 25-letni chłopak, który nie poradził sobie za kratami. Załamał się, zaczął nałogowo brać heroinę, kokainę, polwo. W stanie kompletnego wycieńczenia trafił w Polsce do szpitala. Por.: *Powrót z piekła...*

publiczne. Organizowane są koncerty, dyskoteki, walki psów, kogutów czy walki bokserskie obstawiane przez (*sic!*) strażników<sup>24</sup>.

Powszechnie wiadomo, że przez zakłady karne przepływają się duże kwoty pieniędzy, a osadzeni są wspierani przez grupy przestępcze. W Peru w lipcu 2011 roku w prasie pojawiły się komentarze na temat luksusowego życia więźniów<sup>25</sup>. Komentowano nieograniczony dostęp do telefonów komórkowych oraz Internetu, a także posiadania luksusowych urządzeń sanitarnych oraz klimatyzacji. Warto także podkreślić, że pomieszczenia w latynoamerykańskich zakładach karnych nie są nazywane celami, a pokojami, co jest zasadne także ze względu na fakt, iż więźniowie nigdy nie są w nich zamykani. Wewnątrz pawilonu można poruszać się zupełnie swobodnie, gdyż nie funkcjonuje tu coś takiego jak kontrola policyjna czy strażnicza. W godzinach wieczornych więźniowie zamykani są jedynie w obrębie własnego pawilonu czy patio.

Zaskakująca jest także łatwość kontaktu ze światem zewnętrznym oraz możliwość wejścia do więzienia dla osób z zewnątrz bez żadnego większego problemu (każdy za drobną opłatą może dostać się do zakładu). Codziennie na teren ośrodka wjeżdżają handlarze z mlekiem, ryżem i innymi produktami, które więźniowie mogą nabyć u nich bezpośrednio. Jak twierdzi kooperant Konsula Honorowego RP w Ekwadorze, Rafał Maćkowski, który wielokrotnie odwiedzał Polaków osadzonych w ośrodku penitencjarnym Garcia Moreno w Quito — samo wejście do więzienia jest poddawane sporadycznym i pobieżnym kontrolom. Oznacza to, że bez większego problemu można wnieść na teren więzienia chociażby telefon komórkowy itp., nie wspominając o tym, że nieoficjalnie pracują tu także osoby, które w zamian za prowizję załatwiają sprawy na zewnątrz i przyjmują zlecenia w patio.

Więźniowie mają także możliwość kontaktu ze światem zewnętrznym za pośrednictwem Internetu. Jak wynika z relacji więźniów osadzonych w ośrodku Lurigancho w Peru, mają oni dostęp do sieci czy to za pośrednictwem telefonów komórkowych, czy komputerów. Poszczególne pawilony tego ośrodka penitencjarnego dysponują stronami typu *fanpage* na portalach społecznościowych takich, jak Facebook<sup>26</sup> czy Twitter. Komentują tam bieżące wydarzenia mające miejsce w jednostce. Internet służy im także do komunikacji z bliskimi. Jeden z Polaków odbywających karę w zakładzie karnym w Ekwadorze zamieszcza z kolei filmiki na portalu You Tube, które

---

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> La Republica, *Descubren carceles doradas en penal de Lurigancho*, 2011 Peru [http://www.larepublica.pe/01-07-2011/descubren-carceles-doradas-en-penal-de-lurigancho (dostęp: 4.12.2014)].

<sup>26</sup> Stronę fanpage'u można znaleźć pod adresem: <http://es-es.facebook.com/pages/HASTE-FANS-DEL-PABELLON-CINCO-DEL-PENAL-DE-LURIGANCHO/120099041334160> (dostęp: 4.12.2014).

prezentują na przykład obchodzenie urodzin w więzieniu, koncerty i imprezy. Polak nagrywa także i zamieszcza tam krótkie filmiki z pozdrowieniami z więzienia<sup>27</sup>.

Kolejną niezwykle istotną i trudną do zrozumienia, z punktu widzenia Europejczyka, kwestią jest powszechny dostęp do narkotyków oraz możliwość posiadania broni. Ośrodki penitencjarne uznawane są za centralne bazy gangów narkotykowych. Kokaina jest jedynym produktem, za który płaci się w więzieniach kilkakrotnie niższą cenę niż na zewnątrz. Najbardziej popularna jest tzw. *base*, czyli nieprzetworzona kokaina przeznaczona do palenia.

Zgodnie z informacją pozyskaną od Tomasza Morawskiego — 70% więźniów jest pod wpływem narkotyków, alkoholu lub środków psychotropowych. Według konsula, więzienie Garcia Moreno, podobnie jak inne latynoamerykańskie ośrodki penitencjarne, stanowi jeden wielki magazyn narkotyków i arsenał broni. Paradoksem jest to, że Polacy skazani za próbę przemytu narkotyków trafiają za karę do świata, którym rządzą właśnie narkotyki. Handel narkotykami to jeden ze sposobów zarabiania pieniędzy w więzieniu i zarazem najbardziej skuteczny, ze względu na szybkie uzależnianie się więźniów<sup>28</sup>. To z kolei rodzi problem, jakim jest niewypłacalność osadzonych, która w razie niemożności uiszczenia opłaty za używki kończy się dla nich torturami, a nawet śmiercią. Do popularnych metod karania zadłużonych więźniów należało porywanie bliskich osób odwiedzających skazanych, a także gwałty na żonach, siostrach, rebelie podczas odwiedzin<sup>29</sup>.

W ekwadorskim więzieniu można zaopatrzyć się w różnego rodzaju broń. Dostępne są tam: maczety, sztylety, pistolety, kije bejsbolowe. Obecnie liczba zabójstw na współwięźniach uległa zmniejszeniu, jednakże jeszcze niedawno dochodziło do nich na porządku dziennym. Jak twierdzi jeden ze skazanych: „[...] w więzieniu żyje się cały czas napiętym jak struna, w każdej chwili, w środku dnia czy nocy może podejść ktoś z nożem i czy to ze względu na konkretny powód czy też nie, odebrać współwięźniowi życie”<sup>30</sup>.

To wszystko odbywa się pod okiem więziennych strażników i policji, których stopień skorumpowania jest tak wysoki, że bardzo często dochodzi do zawierania umów pomiędzy urzędnikami i strażnikami a więziennymi mafiami w zakresie przyzwalania tym ostatnim na przemyt broni i narkotyków do więzienia. Podobny mechanizm odnosi się do policjantów i celników

---

<sup>27</sup> Filmiki zamieszczane przez Polaka dostępne są pod adresem: <http://www.youtube.com/user/poloco74/videos?view=0&flow=grid> (dostęp: 4.12.2014).

<sup>28</sup> *Polacy w południowoamerykańskich więzieniach* [<http://dziendobry.tvn.pl/video/polacy-w-poludniowo-amerykanskich-wiezieniach,1,posts,5256.html>] (dostęp: 4.12.2014)].

<sup>29</sup> Na podstawie rozmowy z Konsulem Honorowym RP w Ekwadorze, Tomaszem Morawskim.

<sup>30</sup> *Powrót z piekła...*

opłacanych przez gangi narkotykowe zobowiązujące się do informowania co jakiś czas władz o zamiarach przewozu niedużych ilości kokainy, zapewniając im w ten sposób korzystne wyniki w statystykach walki z przemytem, w zamian zaś uzyskując zgodę i obietnicę „przymknięcia oka” na znacznie większe transporty białego proszku. To właśnie gangi narkotykowe kształtują więzienną hierarchię, na której szczycie stoją mafijni bossowie, dowodzący więziennymi szajkami i zbijający fortuny na handlu narkotykami. Krwawo rywalizują oni o wpływy wśród strażników, gwarantujących z kolei kontakty ze światem zewnętrznym<sup>31</sup>.

Mowa zatem o więzieniach, które są praktycznie wyjęte spod prawa, gdzie zamiast władz więziennych rządzą mafijne ugrupowania, więźniowie zaś zamiast być zamknięci w celach, swobodnie poruszają się po terenie całego ośrodka. Ponadto odbywanie kary następuje w warunkach uwłaczających ludzkiej godności. Jednocześnie posiadanie środków finansowych jest przepustką do zajmowania wysokiego miejsca w więziennej hierarchii, co oznacza możliwość nie tylko pozyskiwania różnego rodzaju dóbr i usług dostępnych na terenie więzienia, ale także niemalże swobodnego kontaktu ze światem zewnętrznym, co sprawia, że ośrodki penitencjarne zamiast pełnić funkcję zakładów karnych, stanowią raczej getta, za pomocą których społeczność więzienna izolowana jest od reszty społeczeństwa.

## Polacy osadzeni w ekwadorskich więzieniach

Do werbunku przemytników dochodzi na terenie wielu państw europejskich: Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Holandii, Włoch, a także Polski. Scenariusz samego przemytu jest zazwyczaj podobny. Przemytnicy odbierani są z lotniska przez ludzi odpowiedzialnych za dostarczenie i przygotowanie towaru, a następnie kwaterowani najczęściej w hotelach o bardzo niskich standardach, w centrach lub na obrzeżach miast. Za przemyt oferuje się zazwyczaj od 1 tys. do 6 tys. EUR, w zależności od ilości przemycanego towaru. Sposoby przemytu narkotyków są różne, zwłaszcza że nietrudno jest ukryć kokainę — wymieszana z innymi substancjami występuje w postaci sprasowanej i jest łatwa do zabarwienia. W związku z tym wykonywane są z niej atrapy różnych produktów żywnościowych, na przykład słodycze, a także pamiątki (rzeźby itp.). Łatwo też ukryć towar w podeszwach obuwia,

---

<sup>31</sup> Na podstawie relacji Kooperanta Konsulatu Honorowego RP w Ekwadorze, Rafała Maćkowskiego.

ubraniach, kosmetykach (szamponach, pastach do zębów) czy różnego rodzaju rozcieńczonych alkoholach.

W ostatnich latach jednak popularne stało się przemycanie kapsułek z kokainą w przewodzie pokarmowym, co jest uznawane za stosunkowo trudny do wykrycia sposób przemytu i jednocześnie jeden z najbardziej niebezpiecznych. Osoby decydujące się przemyć narkotyki połykają kapsułki i transportują je w żołądku, narażając się nie tylko na zagrożenie podczas samego procesu połykania (od ok. 50 do 150 kapsułek), ale przede wszystkim na niebezpieczeństwo utraty życia, jeżeli któraś z nich by pękła. Tymczasem już 1 g czystego narkotyku rozpuszczonego w żołądku (ludzie transportują w ten sposób od 1 kg do 3 kg substancji) to dawka śmiertelna<sup>32</sup>.

W większości krajów latynoamerykańskich władze zobowiązane są do przekazywania informacji na temat zatrzymania obywateli innych krajów do najbliższych placówek dyplomatycznych. W Ekwadorze komunikacja ta przebiega pomyślnie i po zatrzymaniu obywatela polskiego władze ekwadorskie informują ambasadę RP lub konsulów honorowych. Zgodnie z prawem cudzoziemiec po zatrzymaniu przez policję antynarkotykową przebywa w areszcie policyjnym, a następnie (po przeprowadzeniu wstępnego śledztwa) przewożony jest do aresztu Ministerstwa Sprawiedliwości, gdzie zarządzane jest dalsze śledztwo oraz zapada decyzja o umieszczeniu zatrzymanego do końca rozprawy w określonym zakładzie karnym. Oczekiwanie na zakończenie śledztwa i rozprawę, podczas której zapada wyrok, trwa od kilku miesięcy do roku lub jeszcze dłużej<sup>33</sup>.

Warunki panujące w zakładach penitencjarnych krajów Ameryki Łacińskiej komentowane są na szczeblu międzynarodowym. Do głównych problemów zalicza się wspomniane już: przeludnienie, standardy lokalowe, żywieniowe, sanitarne, ograniczony dostęp do służby zdrowia, mało skuteczny program resocjalizacyjny. W omawianiu sytuacji Polaków osadzonych w zakładach karnych w Ekwadorze kluczową kwestią jest potrzeba postrzegania położenia, w jakim się znaleźli, przez pryzmat oddziaływania określonego kręgu kulturowego, z jakiego pochodzą. Pozwala to lepiej zrozumieć dramatyczny wymiar całej sytuacji. Obywatele Polski znacznie różnią się od społeczności lokalnej nie tylko wyglądem, językiem czy doświadczeniami życia codziennego, ale także zakorzenionym w społecznej mentalności systemem norm i zasad budowanych na gruncie właściwym cywilizacji europejskiej. Ma to decydujący wpływ na ich kondycję psychofizyczną, poczucie bezpieczeństwa, a co za tym idzie — możliwość przeżycia w tamtejszych warunkach.

<sup>32</sup> *Pasażerowie mieli po kilogramie kokainy w żołądkach*, Gazeta.pl Warszawa, 2.04.2012 [[http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,126765,11466110,Pasazerowie\\_mieli\\_po\\_kilogramie\\_kokainy\\_w\\_zoladkach.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,126765,11466110,Pasazerowie_mieli_po_kilogramie_kokainy_w_zoladkach.html)] (dostęp: 9.12.2014).

<sup>33</sup> Na podstawie rozmowy z Konsulem Honorowym RP w Ekwadorze, Tomaszem Morawskim.

Samo przebywanie w obcym państwie, a zwłaszcza na innym kontynencie, generuje konieczność konfrontacji z odmiennymi w stosunku do miejsca pochodzenia realiami i obyczajami, zwyczajami żywieniowymi czy odmiennym klimatem, a co dopiero, kiedy oswajanie nowej rzeczywistości odbywa się w warunkach penitencjarnych, dodatkowo diametralnie różnych od tych panujących w państwach europejskich. Polacy — bo ich sytuacja stanowi temat opracowania — trafiają do miejsca, gdzie zgromadzona jest najbardziej zdemoralizowana część społeczeństwa i gdzie nie obowiązują żadne zasady gwarantujące minimum bezpieczeństwa. Mierzenie się z nową rzeczywistością jest tym trudniejsze, że zatrzymani to często osoby, które przebywają za granicą po raz pierwszy w życiu.

Niewielkie zbiorowości osób z odmiennym obywatelstwem obecne są we wszystkich latynoamerykańskich ośrodkach karnych. Cudzoziemcy, a także kobiety czy osoby niepełnosprawne, stanowią grupę marginalną, pozbawioną przywilejów, chociażby takich, jak prawo korzystania z oddzielnych pomieszczeń. Jak można dowiedzieć się z mediów, w ostatniej dekadzie XX wieku przemyt narkotyków rozwinął się na dużo większą niż dotychczas skalę. W 2009 roku na całym świecie aresztowano 10 tys. Polaków, a ponad 4 tys. trafiło do więzień<sup>34</sup>. Najwyższy wyrok dla Polaka skazanego w stolicy Ekwadoru, Quito, wynosił 14 lat za próbę przemytu 8 kg kokainy<sup>35</sup> (szmuglowanie tego właśnie narkotyku stało się w przypadku Ameryki Łacińskiej najbardziej opłacalne).

Ponieważ warunki panujące w latynoamerykańskich jednostkach penitencjarnych zdecydowanie różnią się od norm panujących w państwach europejskich, sytuacja Polaków odbywających karę pozbawienia wolności jest tym cięższa i wiąże się z wieloma trudnościami.

Do najbardziej prozaicznych (choć nie oznacza to, że mniej ważnych) problemów, z jakimi borykają się Polacy w latynoamerykańskich zakładach karnych, należy nieznamość języka. Jak twierdzą więźniowie — najtrudniejsze są pierwsze dni i miesiące spędzone w areszcie, w których następuje intensywna adaptacja środowiskowa, połączona z nauką języka hiszpańskiego. Znamość języka angielskiego, jeżeli ją posiadają, nie ułatwia znacznie sytuacji, gdyż większość więźniów posługuje się jedynie językiem hiszpańskim lub dialektem określonego obszaru Ameryki Łacińskiej. Dlatego też, dodatkowym utrudnieniem w nauce jest występowanie całej gamy różnego rodzaju naleciałości i różnic pomiędzy akcentem kolumbijskim, peru-

---

<sup>34</sup> M. Wójcik, A. Machowska: *Polki w rękach narkotykowej mafii*, Uwaga! TVN 2011 [[http://uwaga.tvn.pl/49599,wideo,259205,polki\\_w\\_rekach\\_narkotykowej\\_mafii,polki\\_w\\_rekach\\_narkotykowej\\_mafii,reportaz.html](http://uwaga.tvn.pl/49599,wideo,259205,polki_w_rekach_narkotykowej_mafii,polki_w_rekach_narkotykowej_mafii,reportaz.html)] (dostęp: 9.12.2014)].

<sup>35</sup> *Wrócili z piekła do domu* [<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wrocili-z-piekla-do-domu,53738.html>] (dostęp: 9.12.2014)].

wiańskim lub ekwadorskim. Często jest to specyficzna odmiana kastylijskiego czy socjolekt więzienny<sup>36</sup>.

Przebywanie w więzieniu staje się jeszcze bardziej uciążliwe także przez gorący, tropikalny klimat, do którego osoby pochodzące ze środkowoeuropejskiej strefy klimatycznej nie są przyzwyczajone. Pogoda na wysokości 3 tys. m n.p.m. ma swoje prawa, powietrze jest rozrzedzone (co generuje trudności z oddychaniem) i występują bardzo duże amplitudy temperatur — w ciągu dnia panują upały, w nocy zaś znacznie się ochładza<sup>37</sup>.

Utrudnieniem jest także znacznie ograniczona możliwość kontaktu z rodziną. Więźniowie najczęściej odnajdują pomoc i wsparcie w osobie konsula, a także kooperantów uczestniczących w pracach placówki, czy też pielęgniarek od czasu do czasu udzielających więźniom drobnej pomocy medycznej. Konsul Morawski od lat regularnie kontaktował się ze skazanymi Polakami, którym udzielał wielorakiej pomocy (od materialnej — przyniesienie do więzień materacy, jedzenia czy listów i pieniędzy przesyłanych przez rodziny z Polski, przez wsparcie duchowe, aż po pomoc prawną na rzecz wcześniejszego zwolnienia). Dzięki jego staraniom ekwadorski parlament ułaskawił polskiego więźnia, chorego na nowotwór mózgu, dzięki czemu wrócił do Polski, przeszedł terapię i wyzdrowiał<sup>38</sup>.

Ważne, by uświadomić sobie, iż sytuacja, w której znaleźli się Polacy, nie jest jedynie karą pozbawienia wolności czy ograniczenia dostępu do różnego rodzaju dóbr, jak ma to miejsce w więzieniach na terenie Europy. W więzieniach latynoamerykańskich muszą zmierzyć się z najbardziej podstawowymi kwestiami znacznie utrudniającymi funkcjonowanie, takimi jak: nieznanomość języka, morderczy, tropikalny klimat, do którego nie przywykli, czy diametralnie inne reguły życia więziennego, gdzie sami muszą zadbać o podstawowe bezpieczeństwo i walczyć o przetrwanie. Te wszystkie bariery, różnice i trudności powodują, że Polacy są narażeni na większy wyzysk niż trafiający tam miejscowi.

Jeden z Polaków, zapłaciwszy za łóżko pierwszego dnia pobytu, uzyskał do niego prawo dopiero po dwóch miesiącach. Jak stwierdził inny Polak: „[...] najgorszy był początek. Prawdziwe piekło. Przed rozprawą spędziłem trzy miesiące w CDP, czyli areszcie śledczym. W celi było 60 osób, a miejsca na 10. Spaliśmy wprost na betonowej posadzce. Od razu mnie okradli. Zostałem w jednych spodniach i jednej koszulce. Potem, choć nic już nie miałem, przychodzili do mnie jeszcze kilka razy z nożem, żądając pieniędzy. Czuję się fatalnie, wokół byli sami obcy ludzie, mówiący obcym

<sup>36</sup> Na podstawie rozmowy z Konsulem Honorowym RP w Ekwadorze, Tomaszem Morawskim.

<sup>37</sup> *Stąd do piekła...*

<sup>38</sup> *Reportaż, Uwaga!* [<http://uwaga.tvn.pl/reportaze,2671,n/w-wieziennym-piekle,134324.html> (dostęp: 8.12.2014)].

językiem”<sup>39</sup>. Obcokrajowcy mają także często skrócony czas na przykład na wzięcie prysznic czy przebywanie na terenie więziennego patio. Miejscomi wykorzystują także niewiedzę cudzoziemców, roszcząc sobie prawa do pobierania różnych opłat, między innymi za prysznic, toaletę, jedzenie czy możliwość zatelefonowania.

Ze względu na tak trudne warunki Polacy są dużo bardziej podatni na depresję czy uzależnienie od środków odurzających. Częściej też podejmują próby samobójcze. W takim miejscu, jak ekwadorskie więzienie, trudno uniknąć zetknięcia z różnego rodzaju używkami, zwłaszcza że handlarze początkowo oferują je za darmo. Kokaina, marihuana lub heroina pomagają złagodzić psychiczne cierpienie i przystosować się do latynoamerykańskich warunków więziennych. Ze względu jednak na zażywanie substancji uzależniających dużo łatwiej popadają w konflikty<sup>40</sup>. Do większości nieporozumień i bójek dochodzi właśnie na tle finansowym czy ideologicznym. W przypadku zadłużeń najczęściej stosowane są metody zastraszania lub odbierania własności. Kiedy te czynności nie skutkują, bardzo szybko dochodzi do przemocy. W 2006 roku w więzieniu Garcia Moreno został zamordowany młody mężczyzna z Polski, który nie był w stanie spłacić swoich długów. Warto w tym kontekście przyjrzeć się społecznym i psychologicznym profilom przemytników, trafiających do zakładów karnych Ameryki Południowej<sup>41</sup>.

Nie istnieje jeden modelowy profil, który charakteryzowałby osoby najbardziej podatne na zwerbowanie i udział w procederze przemytu narkotyków. Taką decyzję podejmują ludzie niezależnie od takich kategorii klasyfikacyjnych, jak: płeć, wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania, status majątkowy, karalność czy świadomość konsekwencji grożących w razie zatrzymania. Do szmuglowania narkotyków werbowane są zarówno osoby niepełnoletnie, jak i ludzie dorośli czy też w starszym wieku<sup>42</sup>. Decydują się oni na przemyt kokainy w charakterze „mułów” (jest to potoczne określenie osoby zajmującej się drobnym przemytem). Za przemycenie 1 kg kokainy z Ameryki Południowej polscy kurierzy (rekrutowani przez narkotykowe gangi) otrzymują około 8—10 tys. PLN. Za przemyt 1 kg kokainy z Polski do Europy Zachodniej płaci się około 3,5—4 tys. PLN<sup>43</sup>.

Pośród skazanych znajdują się zarówno osoby, które były uprzednio karane, jak i takie, które popełniły przestępstwo po raz pierwszy i które na

<sup>39</sup> *Powrót z piekła...* (dostęp: 9.12.2014).

<sup>40</sup> Na podstawie rozmowy z Konsulem Honorowym RP w Ekwadorze, Tomaszem Morawskim.

<sup>41</sup> Na podstawie rozmowy z Konsulem Honorowym RP w Ekwadorze, Tomaszem Morawskim.

<sup>42</sup> T. MORAWSKI: *Więźniowie...*, s. 6—7.

<sup>43</sup> *Kurierzy białej śmierci...*



co dzień nie są związane ze środowiskiem przestępczym (a często, jak już wspomniano, po raz pierwszy w ogóle przebywają za granicą). Zazwyczaj trudna sytuacja życiowa i materialna oraz chęć szybkiego zysku jest powodem podjęcia decyzji o uczestniczeniu w tym przestępstwie. Rodzi to niebezpieczeństwo szerzenia patologii i demoralizacji osób, które wcześniej nie były karane, a których bliski kontakt z przestępcami należącymi do grup zorganizowanych wpływa na szybką adaptację do świata kryminalnego<sup>44</sup>. Więźniowie zgodnie przyznają, że przemyt kokainy uznawany jest za łatwy i szybki zarobek. Wystarczy zwerbować jedną osobę z określonego środowiska, żeby potem wciągnąć innych i stworzyć siatkę.

Młodzi ludzie werbowani są w klubach studenckich i pubach. Wybiera się osoby, które chciałyby się szybko usamodzielnic, a nie mają wystarczających środków finansowych<sup>45</sup>. Dlatego też, choć nie jest to regułą, zatrzymani Polacy to zazwyczaj osoby ubogie oraz znajdujące się w trudnej sytuacji osobistej. Jeden z więźniów osadzonych w więzieniu Garcia Moreno w Quito, tak tłumaczył swoją decyzję: „Matka mi umarła [...]. Ojciec się ze mnie śmieje. Mówi, że syn sąsiada wyjechał do Anglii i ma szmal. A ja — taka ofiara losu. Nieudany. I wiem, że taki jestem. [...] całe życie stałem pod budką z piwem i nawet nigdy nie widziałem samolotu. [...] A na dodatek stary wyrzuca mnie z domu, bo znalazł sobie jakąś macochę, która jest prawie w moim wieku. No i przeszkadzam”<sup>46</sup>.

Potencjalnym szmuglerom oferuje się kwoty rzędu kilku tysięcy USD lub EUR oraz informuje, że przewóz jest pozbawiony ryzyka, gdyż wszystkie służby policyjne i graniczne zostały już przekupione. Decyzja o przemycie narkotyków bywa podejmowana także z miłości. Najczęściej na przemyt decydują się wówczas kobiety namawiane do tego czynu przez swoich partnerów. W takich przypadkach dochodzi zazwyczaj do umyślnego szmuglowania kokainy z krajów andyjskich do Europy. Zdarza się jednak, że kobiety co prawda decydują się na przewóz paczek lub przedmiotów, jednak nie są świadome ich zawartości<sup>47</sup>. Z relacji jednej z kobiet, 22-letniej Wioletty, wynika, że zgodziła się na popełnienie przestępstwa, jakim miał być wywóz brylantów, a nie narkotyków. Zatem przestępstwo, za które została skazana, popełniła nieświadomie. Zdarzają się także sytuacje, jak historia pewnego małżeństwa — rodziców, którzy zostali wysłani na wakacje przez swoją córkę do jej znajomej w Ekwadorze. Przed powrotem pary do Amsterdamu znajoma wręczyła im niewielką paczkę dla córki. Małżonkowie darząc zna-

<sup>44</sup> Na podstawie rozmowy z Konsulem Honorowym RP w Ekwadorze, Tomaszem Morawskim oraz Kooperantem Konsulatu Honorowego RP w Quito, Rafałem Maćkowskim.

<sup>45</sup> Na podstawie rozmowy z Konsulem Honorowym RP w Ekwadorze, Tomaszem Morawskim.

<sup>46</sup> T. MORAWSKI: *Więźniowie...*, s. 10.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 95.

jomą zaufaniem i nie mając pojęcia, co znajduje się w środku, zgodzili się przyjąć przesyłkę. Tuż przed wylotem zostali zatrzymani na lotnisku przez Interpol. Skazano ich w Ekwadorze na 6 lat pozbawienia wolności i osadzono w więzieniu w Guayaquil<sup>48</sup>. Dzięki staraniom konsula, Tomasza Morawskiego, małżeństwo 60-latków po kilku latach udało się zwolnić z więzienia, zapewniając spokojny powrót do kraju<sup>49</sup>.

Wszystkie te historie i okoliczności, a także charakterystyka przykładowych profilów przemytników trafiających najczęściej do zakładów karnych, skłaniają do konstatacji, iż zasądzane w Ekwadorze kary są niewspółmierne do popełnionego czynu. Dodatkowo, należy mieć na uwadze, że wyroki zapadające w państwach latynoamerykańskich są 2-, 3-krotnie większe niż te, które za to samo przestępstwo więźniowie otrzymaliby na mocy prawa obowiązującego w państwach europejskich.

O tym, w jakim stanie i kondycji psychofizycznej znajdują się więźniowie w początkowym okresie odbywania kary, świadczy fakt, że w jednym z więzień w Peru opracowano system pomocy dla nowo osadzonych — ze szczególnym uwzględnieniem osób pochodzenia europejskiego. Przez pierwszych kilkanaście dni wiąże się to z udzielaniem wsparcia w zakresie poszukiwania miejsca do spania, pomocą w pozyskaniu pożywienia, rzeczy osobistych, udzielaniem podstawowych rad itp.

Należy jednak stwierdzić, iż osadzenie w latynoamerykańskim więzieniu jest równoznaczne z wtrąceniem do miejsca, które więźniowie określają mianem piekła. Sytuacja, w jakiej znaleźli się Polacy trafiający do miejsc, gdzie zgromadzona jest najbardziej zdemoralizowana część społeczności danego państwa, wydaje się trudna do wyobrażenia. Do specyfiki latynoamerykańskich zakładów penitencjarnych należy to, iż stanowią one przestrzeń, którą można by nazwać „miastem w mieście”. Paradoksem jest fakt, że więźniowie, którzy przyswoili sobie więzienną rzeczywistość, a czasem żyją tam nawet z całymi rodzinami, często w ogóle nie chcą opuszczać więzienia ani wracać do domu. W przypadku, kiedy mają zagwarantowaną odpowiednią pozycję w więziennej hierarchii, a współwięźniowie muszą się z nimi liczyć, dodatkowo mają możliwość korzystania z większości dóbr czy usług dostępnych na wolności (restauracje, sklepy, dyskoteki, dostęp do Internetu, telefony komórkowe najnowszej generacji itp.), okazuje się, iż trudniej byłoby im odnaleźć się w świecie zewnętrznym, na wolności<sup>50</sup>.

Aktualny jest także przykład Polaka, który przebywa w więzieniu Guayaquil, które mógłby opuścić na mocy deportacji do kraju, jednak ze wzglę-

<sup>48</sup> Ibidem, s. 97—98.

<sup>49</sup> M. ROGOZIŃSKA: *Konsul od kokainy* [<http://www.rp.pl/arttykul/407930.html?print=tak&p=0>] (dostęp: 10.12.2014).

<sup>50</sup> Na podstawie rozmowy z Kooperantem Konsulatu Honorowego RP w Ekwadorze, Rafałem Maćkowskim.

du na posiadanie w Polsce znacznych długów woli pozostać w ekwadorskim więzieniu<sup>51</sup>.

Paradoksem jest to, że więzienia zaliczane są do miejsc praktycznie wyjętych spod prawa, w związku z czym więźniowie stają się bezkarni. Nie mają już wiele do stracenia. To sprzyja zwiększaniu demoralizacji oraz brutalizacji życia więziennego. Osobliwie zatem, ludzie którzy dopuścili się przestępstwa, trafiają do środowiska, które rządzi się ich prawami i regułami, środowiska pogrążonego w bezradności, destrukcyjnego, demoralizującego, będącego wynikiem źle funkcjonującego systemu, w którym łamane są elementarne zasady humanitaryzmu i poszanowania praw oraz godności jednostki ludzkiej. Zakłady karne utraciły swoją funkcję resocjalizacyjną i odgrywają obecnie jedynie rolę konglomeratów, w których skazanych izoluje się od społeczeństwa. Problem przeludnienia i braku klasyfikacji skazanych uniemożliwia natomiast resocjalizację, sprzyjając nakręcaniu spirali przemocy i wynaturzeń.

Jak twierdzi konsul honorowy RP, nie należy jednak oceniać sytuacji i warunków panujących w latynoamerykańskich więzieniach z punktu widzenia europejskich standardów. Porównując obecną kondycję zakładów karnych do tej, jaką obserwowano tu jeszcze kilka czy kilkanaście lat temu, można zauważyć poprawę. Znacznie zmniejszyła się liczba zabójstw dokonywanych na współwięźniach, a także gwałtów, rebelii i rozbojów z użyciem broni palnej, które stanowiły codzienny obraz życia więziennego. Faktem jest jednak, że wciąż pozostało tam wiele do zrobienia, nadal w tym miejscu rządzą narkotyki, a więźniowie posiadają broń<sup>52</sup>.

## Osiągnięcia w kwestii poprawy sytuacji skazanych Polaków

Przed wszystkim należy pamiętać o regulacjach prawnych, które, zgodnie z polską Ustawą Zasadniczą z 2 kwietnia 1997 roku, zapewniają wszystkim obywatelom Polski, którzy przebywają poza granicami kraju, prawo do opieki ze strony państwa: „Podczas pobytu za granicą obywatel Polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>53</sup>. Ponadto, zgodnie z Ustawą o funkcjach konsułów polskich, do ich podstawowych zadań

<sup>51</sup> Na podstawie rozmowy z Konsulem Honorowym RP w Ekwadorze, Tomaszem Morawskim.

<sup>52</sup> Na podstawie rozmowy z Konsulem Honorowym RP w Ekwadorze, Tomaszem Morawskim.

<sup>53</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. Art. 36.

należy zapewnianie opieki obywatelom polskim przebywającym za granicą<sup>54</sup>. Pomoc udzielana jest zwykle za pośrednictwem polskich placówek dyplomatycznych na świecie. Prawo do opieki obejmuje natomiast wszystkich obywateli, zarówno wolnych, tymczasowo aresztowanych, jak i skazanych na karę pozbawienia wolności. Ministerstwo Spraw Zagranicznych oferuje także usługę przekazów pieniężnych. Jest to system umożliwiający przepływ gotówki przeznaczony dla osób odbywających karę pozbawienia wolności za granicą, który zezwala bliskim na dokonywanie wpłat w walucie polskiej i udostępnia pieniądze osadzonemu w walucie lokalnej.

Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 5 sierpnia 2010 roku zawiera zasady udzielania pomocy konsularnej obywatelom polskim znajdującym się w sytuacji nadzwyczajnej<sup>55</sup>. Zapis ten, stosowany jest w odniesieniu do Polaków zatrzymanych lub osadzonych w krajach Ameryki Łacińskiej. Do zadań konsula podczas sytuacji nadzwyczajnych należy między innymi: reagowanie operacyjne, kontakty z MSZ, łączność z rodzinami obywateli polskich uczestniczących w zdarzeniu, informowanie mediów, a także współpraca z urzędami konsularnymi państw Unii Europejskiej<sup>56</sup>.

W kwestii poprawy sytuacji Polaków poczyniono wiele starań, w które zaangażowane były zarówno placówki dyplomatyczne obu krajów, jak i media oraz przedstawiciele ministerstw spraw zagranicznych i szefów rządów państw, co zaowocowało wymiernymi efektami zarówno w zmniejszeniu udziału Polaków w przemyśle narkotyków, jak i polepszeniu sytuacji tych, którzy zostali skazani i odbywają karę w ekwadorskich więzieniach.

Zdaje się, że działaniem, które w pierwszej kolejności warto jest podkreślić, jest wpływ konsula Tomasza Morawskiego, który przyczynił się do zainicjowania kampanii medialnej<sup>57</sup> o kapitalnym znaczeniu w procesie uświadamiania zarówno społeczeństwa (jeżeli chodzi o zagrożenia, jakie niosą z sobą próby przemytu narkotyków), jak i rządzących (w kwestii potrzeby podjęcia konkretnych rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby Polakom warunkowe zwolnienie lub deportację do kraju, gdzie mogliby odbyć część kary).

Niezwykle pomocna w procesie uświadamiania społeczeństwu tego problemu była realizacja popularnego programu dokumentalnego emitowanego przez Telewizję TVN pt.: „Cela nr”. Cykl programów poświęcony był sytuacji Polaków przebywających w więzieniach poza granicami kraju. W jego ramach Edward Mischczak rozmawiał z więźniami skazanymi za różne przestępstwa i sądzonymi zgodnie z prawem danego kraju. Próbowano pokazać,

<sup>54</sup> Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Zagranicznych nr 2. Warszawa 5.08.2010.

<sup>55</sup> Dziennik Urzędowy Ministra Spraw Zagranicznych nr 2. Warszawa 5.08.2010, s. 132—133.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> *Konsul od kokainy...*

z jakimi problemami mierzą się Polacy przebywający w zakładach karnych w Ekwadorze, Peru, Brazylii i Argentynie. Jak wynikało z wywiadów przeprowadzonych z Polakami w zakładach Garcia Moreno w Quito i Ogar San Pablo w Guayaquil, w większości byli to ludzie uzależnieni od narkotyków, śpiący na gołym betonie, toczący walki na noże o miejsce do spania czy o jedzenie<sup>58</sup>. Programy, które cieszyły się w Polsce dużą popularnością, niewątpliwie wpłynęły na wzrost świadomości osób, które wcześniej nie tylko zbyt łatwo zawierzały zapewnieniom, iż proceder ten jest bezpieczny, ale też nie miały świadomości konsekwencji w razie zatrzymania. Najlepiej świadczy o tym przypadek Polki, która w 30-stopniowym upale próbowała, ubrana w kozuch, przemycić pod nim kokainę. Z kolei w 2006 roku, kiedy ekwadorskie więzienie Garcia Moreno uznano za jedno z najbardziej niebezpiecznych miejsc na świecie, zadłużony u więziennej mafii Polak, który czekał na powrót do kraju, został zamordowany<sup>59</sup>.

Działalność konsula Tomasza Morawskiego zwróciła także uwagę polskiego rządu i Ministerstwa Spraw Zagranicznych na potrzebę wprowadzenia rozwiązań prawnych, a zwłaszcza podpisania tzw. konwencji strasburskiej<sup>60</sup> (międzynarodowej umowy pozwalającej na wzajemną wymianę więźniów i umożliwiającej skazanym za przemyt Europejczykom odbywanie określonego wymiaru kary w zakładach karnych w krajach ich pochodzenia<sup>61</sup>). Pierwsze porozumienia powstały na podstawie umowy opracowanej podczas Kongresu ONZ w 1980 i 1985 roku. Ustalono, że państwa członkowskie powinny współpracować w zakresie deportacji skazanych oraz tymczasowo aresztowanych. Głównym celem było działanie na rzecz rozwoju współpracy międzynarodowej w zakresie prawa karnego oraz resocjalizacji. Faktem jest, że kraje latynoamerykańskie rzadko zabiegają o podpisywanie umów dwustronnych, na których podstawie można dokonać przeniesień. Pierwsze umowy podpisano pod koniec lat dziewięćdziesiątych w obliczu problemu przeludnienia zakładów karnych. Po latach żmudnych negocjacji z Ekwadorczykami ostatecznie, w 2006 roku, doszło do podpisania konwencji z Polską. Na szczęście nie sprawdziły się obawy konsula, związane z tym, że szansa na realizację części kary w Polsce może ośmielić ludzi do przemytu. Wręcz przeciwnie, zdecydowanie zmalała liczba Polaków trafiających do ekwadorskich więzień. Obecnie kraje europejskie dążą do uzyskania jak największej liczby sygnatariuszy konwencji strasburskiej z 1983 roku, na podstawie której można dokonywać deportacji skazanych do kraju pochodzenia.

<sup>58</sup> *Wrócili z piekła do domu* [<http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wrocili-z-piekla-do-domu,53738.html>] (dostęp: 9.12.2014)].

<sup>59</sup> *Powrót z piekła...*

<sup>60</sup> *Konwencja o przekazywaniu osób skazanych* [<http://www.abc.com.pl/du-akt/-/akt/dz-u-1995-51-279>] (dostęp: 9.12.2014)].

<sup>61</sup> T. MORAWSKI: *Więźniowie...*, s. 108.

## Pożądanе działania w celu zmniejszenia liczby przemytników

Podobnie jak w przypadku kampanii medialnej, którą rozpoczęto kilkanaście lat temu, tak teraz, działania mające na celu zmniejszenie liczby przemytników powinny przebiegać dwutorowo. Należałoby skierować je do placówek edukacyjnych, w których obecnie nie poświęca się czasu na uświadamianie młodych ludzi z zakresu zagrożeń związanych zarówno z samym zażywaniem narkotyków, jak i innego rodzaju działalnością mającą na celu ich rozpowszechnianie w kraju czy przemyt na skalę międzynarodową. Jeżeli już pojawiają się jakieś próby odniesienia do tego jakże ważkiego tematu, to można odnieść wrażenie, że traktowane są jako jedno z wielu lekcyjnych zagadnień, które nie trafiają do uczniów w należyтым stopniu, jakiego waga sytuacji wymaga. Dlatego też dobrze byłoby rozważyć możliwość zorganizowania programu, w którego ramach uczniowie mieliby możliwość zapoznania się z historiami ludzi trafiających do latynoamerykańskich więzień. Mogliby także zapoznać się z treścią wyemitowanych w ramach programu „Cela nr” wywiadów. Innym sposobem, mogłyby być spotkania z przedstawicielami służb policyjnych i wydziału do walki z przestępczością narkotykową.

Przestrzeganie młodych ludzi i wczesna edukacja młodzieży jest szczególnie ważna dlatego, że to właśnie ta grupa jest w dzisiejszych czasach najbardziej dotknięta problemami pojawiającymi się na rynku pracy, związanymi czy to z kryzysem ekonomicznym, czy wysokim poziomem bezrobocia, obserwowanym obecnie w większości państw europejskich. Problemy te uniemożliwiają młodym ludziom rozwój zgodny z ich oczekiwaniami, usamodzielnienie się i prowadzenie godziwego życia, co z kolei powoduje, że są dużo bardziej narażeni na propozycje, za którymi stoi obietnica szybkich i łatwych pieniędzy.

Ważne jest zatem także wznowienie kampanii medialnej na ten temat, co zresztą było niedawno przedmiotem rozważań. Edward Miszczak komentując udział Polaków w przemyśle narkotyków, stwierdził: „[...] nie wierzę w koniec tej historii. Jednak, po emisji naszych programów nikt nie będzie mógł już powiedzieć, że nie wiedział, jak tam jest<sup>62</sup>”.

Poza działaniami prewencyjnymi, drugi strumień aktywności winien być skoncentrowany na poprawę jakości funkcjonowania latynoamerykańskich więzień. Mowa tu o tworzeniu w ośrodkach karnych swego rodzaju warsztatów resocjalizacyjnych, w których więźniowie uczyliby się sposobów zakładania mikroprzedsiębiorstw, odbywaliby różnego rodzaju szkolenia czy kursy językowe, co mogłoby korzystnie wpłynąć na funkcjonowanie w ośrodku penitencjarnym, przywracając mu jego funkcje resocjalizacyjne.

<sup>62</sup> *Reportaż...*

Ważne są także działania podejmowane przez inne państwa europejskie w zakresie zapewnienia ich obywatelom możliwości odbywania kary w kraju zamieszkania (jak dotąd nie wszystkie państwa europejskie zawarły stosowne umowy). W procesie zwalczania handlu narkotykami, tzw. narkobiznesu, niezwykle ważna jest współpraca międzynarodowa policji i państw europejskich. Przykładem takiej współpracy jest likwidacja przez Centralne Biuro Śledcze w 2012 roku kanału przerzutowego kokainy. Była to pierwsza tak skomplikowana akcja przeprowadzona wspólnie przez CBS, amerykańskie DEA (Drug Enforcement Administration) oraz ekwadorską policję. Funkcjonariusze zatrzymali na terenie Polski 4 osoby zamieszane w przemyt narkotyków z Ameryki Południowej do Europy. W samym Ekwadorze zatrzymano także w tej sprawie 6 osób. Funkcjonariusze CBS zabezpieczyli w trakcie realizacji 20 kg kokainy, 50 tys. EUR oraz samochód służący do przemytu<sup>63</sup>.

## Podsumowanie

Zjawisko przemytu narkotyków do Stanów Zjednoczonych i Europy jest częścią jednego z największych problemów regionu latynoamerykańskiego, jaki stanowi przestępczość zorganizowana. Ekwador, Wenezuela, Peru i Meksyk to państwa uważane za najbardziej niebezpieczne w obu Amerykach, co związane jest z rabunkami, napadami, zabójstwami czy przemytem. Produkcja i przemyt narkotyków, zwłaszcza kokainy, stały się współcześnie jednym z najbardziej opłacalnych interesów na świecie. Zdecydował o tym między innymi międzynarodowy charakter dokonywanych transakcji handlowych. Cena 1 kg kokainy produkowanej w Kolumbii wzrasta 30-krotnie na rynku amerykańskim czy europejskim.

Każdy kraj Ameryki Łacińskiej posiada odmienne uwarunkowania geograficzne, polityczne, ekonomiczne i społeczne. Różnią je także zasady prawne, odmienna polityka czy metody zwalczania przestępczości. Ekwador jest krajem tranzytowym narkotyków do Stanów Zjednoczonych, Europy i Azji Środkowej. Plantacje koki i marihuany są tam rzadszym zjawiskiem. W państwie wysoki jest także poziom skorumpowania, co umożliwia swobodny przepływ dużych ilości narkotyków do innych regionów. Konsul Morawski w swojej książce *Więźniowie. Ekwador, kokaina i...* zwraca uwagę na najbardziej newralgiczne aspekty związane z kwestią zwalczania przemy-

<sup>63</sup> Oficjalna Strona Internetowa Policji [[http://www.policja.pl/portal/pol/1/81769/CBS\\_zlikwidowalo\\_kanal\\_przerzutowy\\_narkotykow.html](http://www.policja.pl/portal/pol/1/81769/CBS_zlikwidowalo_kanal_przerzutowy_narkotykow.html); [http://nasygnale.pl/kat,1025341,szukaj\\_ekwador,title,CBS-zlikwidowalo-najwiekszy-kanal-przerzutowy-kokainy,wid,15034619,wia-domosc.html](http://nasygnale.pl/kat,1025341,szukaj_ekwador,title,CBS-zlikwidowalo-najwiekszy-kanal-przerzutowy-kokainy,wid,15034619,wia-domosc.html) (dostęp: 1.12.2014)].

tu narkotyków. Jedną z nich, acz nie jedyną, jest bieda. Jak twierdzi konsul honorowy RP, „problem tkwi w rozwiniętych krajach, które przerzucają na biedne, mniej rozwinięte odpowiedzialność za los swoich dzieci. [...] W krajach Trzeciego Świata narkomania nie jest problemem społecznym. [...] Przecież to dzieci bogatych społeczeństw są najwierniejszymi klientami przemysłników narkotyków”<sup>64</sup>. Jednocześnie, jak zauważa, paradoksalnie to właśnie w krajach Trzeciego Świata kary za przemyt są najsurowsze, warunki zaś ich odbywania — nieporównywalne to standardów północnoamerykańskich czy europejskich.

Faktem jednak jest, iż bez rzetelnej pracy u podstaw przede wszystkim w odniesieniu do skorumpowanej władzy w niektórych państwach Ameryki Łacińskiej, a także bez uzdrowienia aparatu służb bezpieczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości nie może być mowy o efektywnym funkcjonowaniu systemu penitencjarnego w tym państwie, a co za tym idzie — zmniejszeniu skali zjawiska przemytu narkotyków. Pracę tę jednak należy zacząć przede wszystkim od uzdrowienia funkcjonowania społeczeństwa, którego ludność, często z powodu braku jakichkolwiek środków do życia, decyduje się na uprawę, a następnie sprzedaż roślin wykorzystywanych do tworzenia uzależniających substancji bądź na handel narkotykami. Bieda, ubóstwo, bezrobocie i wykluczenie społeczne oraz dysproporcje w rozwoju i poziomie życia ludzi to czynniki generujące powstawanie problemu narkotykowego w Ameryce Łacińskiej, choć samo użytkowanie narkotyków w krajach regionu ocenia się jako niskie.

W kwestii Polaków, którzy angażują się w przemyt narkotyków do Europy, kluczowa jest przede wszystkim kampania uświadamiająca zagrożenia i skalę ryzyka związanego z podjęciem takiej decyzji. Należy mieć na uwadze, iż dla Europejczyka, który, jak pokazuje wiele analizowanych profili przemysłników, nigdy nie miał możliwości wyjechania choć raz poza granice swojego kraju, osadzenie w jednym z najcięższych więzień na świecie wiąże się nie tylko z szokiem kulturowym, spowodowanym znalezieniem się w obcej kulturze, tropikalnym klimacie i innym kręgu językowym. Osadzenie w ekwadorskim więzieniu oznacza jednocześnie pobyt w miejscu, gdzie zgromadzona jest najbardziej zdegenerowana część społeczeństwa i ludzie, którzy nie mają wiele do stracenia. Dodatkowo nie można liczyć ani na łagodniejszy wymiar kary, ani na interwencję strażników więziennych czy choćby namiastkę izolacji poprzez osadzenie w miejscu, gdzie znajdują się inni obcokrajowcy. Jest to tożsame ze znalezieniem się w świecie, w którym obowiązują zupełnie inne realia i reguły. Nieprzyswojenie ich oznacza wyrok śmierci ze strony współwięźniów.

<sup>64</sup> T. MORAWSKI: *Więźniowie...*, s. 124.



# Komunikowanie społeczne



Stanisław Michalczyk  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Polityka medialna jako teoria i praktyka regulacyjna

**Abstract:** Media Policy as a theory and practice of regulation

The article focus on theoretical and practical aspects of contemporary media policy, finding the phenomena as an activity of creation and implementation of general principles and rules regarding the operation of media organizations and mediated public communication. In fact media policy is based on two different levels of regulation: government and governance.

The author discusses the activities of key actors of media policy and regulation. He claims that within the internal affairs an important role in Media Policy play the regulatory authorities. Among the key actors of European Media Policy are such institutions as the Council of Europe, OSCE and European Union, while on a global scale operate especially ITU, WTO, ONZ and UNESCO.

**Key words:** media policy, regulation, government, governance, actors of the media policy

W zagranicznej nauce o mediach i komunikowaniu wiele uwagi poświęca polityce medialnej, którą traktuje się zarówno narodowo, jak i międzynarodowo. W warunkach bowiem postępującej integracji i globalizacji polityka medialna dawno już przekroczyła granice państw, stając się elementem polityki międzynarodowej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> W dalszych partiach artykułu znajdują się przywołania ważniejszych opracowań zagranicznych. W tym miejscu wskazać należy na kilka pozycji: D. FREEDMAN: *The Politics of Media Policy*. Cambridge 2008; P. IOSIFIDIS: *Global Media and Communication Policy*. New York 2011; N. JUST, M. PUPPIS: *Trends in Communication Policy Research: New Theories, Methods and Subject*. Bristol—Chicago 2012; H. KLEINSTEUBER: *Media Governance in Europe. Regulierung-Partizipation-Mitbestimmung*. Wiesbaden 2011; D. LATROP, L. RUMA: *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebasto-

Punktem wyjścia musi oczywiście być podstawowy cel, któremu realizacja polityki medialnej powinna służyć. Artykuł 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowi między innymi: „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji oraz idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Podobne sformułowania można znaleźć w innych dokumentach międzynarodowych i — co najważniejsze — w konstytucjach i ustawach różnych państw. W Polsce prawa te gwarantują art. 14 i 54 Konstytucji RP, prawo prasowe, ustawa o radiofonii i telewizji oraz inne akty prawne. Formalne prawo do swobody wypowiedzi oraz otrzymywania i przekazywania informacji — a jest to fundament wolności mediów — zalicza się do sfery wolności obywatelskich. W tym kontekście Karol Jakubowicz pisze między innymi: „Niedojrzałość demokracji i brak doświadczenia kolejnych ekip polityków u władzy sprawiają, że nie potrafią oni akceptować kontrolnej i krytycznej roli prasy. Stan wojny między kolejnymi rządami a mediami owocuje przede wszystkim zawłaszczaniem radiofonii i telewizji publicznej oraz różnymi pomysłami na kontrolę nad mediami prywatnymi”<sup>2</sup>.

W niniejszym artykule autor stara się — z jednej strony — zaprezentować podstawową problematykę związaną z polityką medialną jako praktyką polityczną i jako nurtem w nauce o mediach i komunikowaniu. Z drugiej zaś strony, chodzi o zwięzłą i syntetyczną rekonstrukcję współczesnego dyskursu politologiczno-medioznawczego toczącego się w różnych krajach Unii Europejskiej i USA. Istotne są zarówno cele dydaktyczne, jak i naukowe. Polityka medialna może być traktowana jako część komunikowania politycznego, przedmiotu wykładanego na uniwersytetach, głównie na politologii oraz dziennikarstwie i komunikacji społecznej. Czasami mówi się, że polityka medialna to swego rodzaju metapolityka, gdyż przez działania lub zaniebdania w tej sferze zyskuje lub cierpi cała sfera polityki i komunikowanie polityczne. W polityce medialnej nie chodzi przede wszystkim o wpływanie na działania aktorów politycznych, lecz o budowanie ram strukturalnych i relacji w komunikowaniu publicznym. Istotna jest zatem regulacja mająca

---

pol 2010. Z polskiej literatury przedmiotu zob. np. B. MIERZEJEWSKA: *Polityka medialna*. W: *Media, komunikacja, biznes elektroniczny*. Red. B. JUNG. Warszawa 2001; E. STASIUK-JAZUKIEWICZ: *Polityka medialna Unii Europejskiej*. Warszawa 2005; K. JAKUBOWICZ: *Polityka i strategia medialna: wprowadzenie do problematyki*. W: *Media masowe w praktyce społecznej*. Red. D. WANIEK, J. ADAMOWSKI. Warszawa 2007; C. MIK: *Media masowe w europejskim prawie wspólnotowym*. Toruń 1999; R. CHRUŚCIAK: *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*. Warszawa 2007; K. JAKUBOWICZ: *Media a demokracja w XXI wieku. Poszukiwanie nowych modeli*. Warszawa 2013; J. SKRZYPCZAK: *Polityka medialna w okresie konwersji cyfrowej radiofonii i telewizji*. Poznań 2011; K. JAKUBOWICZ: *Polityka medialna a media elektroniczne*. Warszawa 2008.

<sup>2</sup> K. JAKUBOWICZ: *Polityka medialna...*, s. 10.

swoje formalne i nieformalne wymiary. W artykule chodzi głównie o politykę medialną dotyczącą mediów tradycyjnych. Regulacje dotyczące nowych mediów stanowią odrębne obszerne zagadnienie.

## Definiowanie polityki medialnej

W najogólniejszym rozumieniu polityka medialna to działalność mająca na celu tworzenie i realizowanie ogólnie spójnych zasad i reguł dotyczących funkcjonowania organizacji medialnych oraz medialnego komunikowania publicznego. Funkcjonujące w literaturze podejścia do definiowania zjawiska są w zasadzie do siebie bardzo podobne. Zwraca się uwagę na to, że podstawowym podmiotem jest państwo dysponujące różnymi instrumentami i instytucjami podejmującymi konkretne decyzje w obszarze regulowania działalności medialnej. Podręcznikowe ujęcie określa politykę medialną jako element polityki publicznej. „Jest to działalność władz w kształtowaniu warunków funkcjonowania systemu komunikowania masowego — głównie prasy, radia i telewizji”<sup>3</sup>. Można też definiować politykę medialną jako „wpływanie na proces komunikowania masowego zgodnie z celami wynikającymi z przyjętego systemu wartości, istniejących uwarunkowań społeczno-ekonomicznych oraz występujących potrzeb i interesów społecznych. Wpływanie na proces komunikowania masowego to kształtowanie ramowych warunków prawnych, politycznych i ekonomicznych funkcjonowania systemu medialnego”<sup>4</sup>. Politykę medialną rozumie się zwykle w kategoriach publicznej i rządowej regulacji mediów — struktury ich własności oraz zasad ich działania, co w efekcie kształtuje ich zawartość. Oprócz oficjalnej działalności państwa istnieją jednak elementy samoregulowania mediów (*governance*)<sup>5</sup>. Polityka medialna jako regulacja w systemach medialnych jest częścią szerszego terminu „polityka komunikacyjna”, w której chodzi o wszelkie działania

<sup>3</sup> B. MIERZEJEWSKA: *Polityka medialna...*, s. 227.

<sup>4</sup> E. STASIAK-JAZUKIEWICZ: *Polityka medialna Unii Europejskiej...*, s. 7.

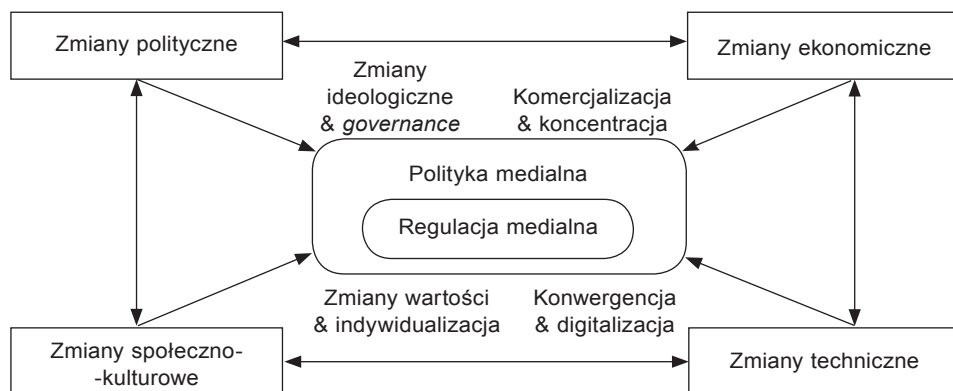
<sup>5</sup> Termin „governance” w ostatnich latach nabrał popularności zarówno w nauce, jak i polityce. Jest stosowany w różnych dyscyplinach i ma konotacje wieloznaczne. O. Jarren i P. Donges definiują go jako „mechanizmy i skutki koordynowania działań bardziej lub mniej autonomicznych aktorów wewnątrz istniejących struktur instytucjonalnych” — zob. O. JARREN, P. DONGES: *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft*. Wiesbaden 2011, s. 72. Innymi słowy, *governance* to „formy zbiorowej regulacji społecznymi stanami rzeczy od zinstytucjonalizowanych form samoregulacji w społeczeństwie obywatelskim przez różne formy współpracy aktorów państwowych i prywatnych do silnego oddziaływania aktorów państwowych”. Ibidem, s. 73.

aktorów politycznych zmierzające do wpływania na kształt komunikowania publicznego, z wykorzystaniem narzędzi zarówno prawnych, jak i pozaprawnych, na przykład PR<sup>6</sup>.

Ogólne uwarunkowania polityki medialnej przedstawia schemat 1. Wyznaczają je zmiany polityczne, zmiany techniczne oraz zmiany społeczno-kulturowe. Zachodzi konieczność ciągłego dostosowywania funkcjonowania mediów do tychże zachodzących zmian. Zatem polityka medialna nie może być dana raz na zawsze, musi być wciąż odnawiana, mieć charakter trwały. Trudno powiedzieć, które z tych zmian są najważniejsze. Najogólniejszy charakter mają zmiany i procesy polityczne, za którymi kryje się ideologia przesądzająca o filozofii polityk medialnych.

Schemat 1

## Uwarunkowania polityki i regulacji medialnej



Źródło: Opracowanie na podstawie: M. PUPPIS: *Einführung in die Medienpolitik*. Konstanz 2010, s. 294.

Aktualnie w państwach demokratycznych panuje przekonanie o liberalizacji oraz docenianie roli rynków w samoregulacji. Z technologicznego punktu widzenia ogromne znaczenie mają konwergencja i cyfryzacja poszerzające dostęp do mediów i podwyższające ich jakość techniczną. Polityka medialna musi dbać o wartości, które są propagowane przez media. Stąd też bierze się polityka ochrony grup i całego społeczeństwa. Polityka medialna nie jest jednak cudownym lekarstwem na rosnące przejawy dysfunkcyjności mediów.

**Instrumenty polityki medialnej.** Istnieje pięć zasadniczych instrumentów polityki medialnej państwa:

<sup>6</sup> U. SARCINELLI: *Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System*. Wiesbaden 2011, s. 35; J. TONNEMACHER: *Kommunikationspolitik in Deutschland. Eine Einführung*. Konstanz 2003, s. 15.

- 1) polityka kształtowania porządku w systemie medialnym (np. kształtowanie dualnego systemu radia i telewizji — sektor publiczny, sektor prywatny);
- 2) polityka infrastrukturalna (np. przydział częstotliwości dla stacji radiowych);
- 3) polityka organizacyjno-medialna (m.in. kształtowanie form organizacyjnych w radiofonii i zasad kontroli, np. liczba stacji regionalnych, programów ogólnokrajowych);
- 4) polityka personalna (m.in. ustalanie składu personalnego instytucji zarządzających radiem i telewizją, np. KRRiT);
- 5) polityka informacyjno-programowa (przez polityczne PR, wpływanie na ramówki, określanie czasu emisji audycji lokalnych i pozalokalnych)<sup>7</sup>.

Wskazane instrumenty są przedmiotem debat w różnych naukach. Oprócz prawnego, istotne znaczenie mają podejścia medioznawcze i politologiczne. Liczba aktorów jest tutaj duża, a każdy z nich ma swoje cele taktyczne i strategiczne. Ich bieżąca legitymizacja zależy bowiem od wydźwięku i treści komunikowania politycznego. Aktorzy i instytucje zawsze mają do dyspozycji pewne restrykcje, które mogą być nakładane na podmioty medialne nie realizujące polityki medialnej. Istnienie restrykcji (np. zabranie koncesji) jest immanentnym elementem polityki medialnej. Pozostaje ona otwartym systemem działań nakładającym normatywnie obowiązki mimo istnienia wolności i niezależności mediów od państwa i innych instytucji władzy oraz funkcjonowania prywatnych monopolii. Normatywnie rzecz biorąc, polityka medialna ma zabezpieczyć wielostronność informacyjną, wielostronność publicystyczną oraz pluralizm oferty medialnej w warunkach nacisków władzy i rynku. Skrótowo rzecz całą można ująć jako „porządek przez politykę medialną”<sup>8</sup>.

**Poziomy polityki medialnej.** Politykę medialną prowadzi głównie państwo, lecz biorą w niej udział także inni aktorzy wewnętrzni i zewnętrzni. W grę wchodzi partia, związki, instytucje, Kościoły, wydawcy, koncerty itd. System polityczno-administracyjny tworzy akty formalnoprawne w postaci ustaw, rozporządzeń, licencji. Są one rezultatem działań konstelacji aktorów zarówno państwowych, jak i niepaństwowych. Celem działań tego układu jest zabezpieczenie i interesów społeczeństwa, i interesów instytucji medialnych. Można wyróżnić kilka poziomów polityki medialnej.

- a) poziom europejski i międzynarodowy; najważniejszą zasadą jest tutaj swobodny przepływ informacji i rozrywki między krajami (telewizja bez granic), o czym mówi wspomniany już art. 10 Europejskiej Konwencji

<sup>7</sup> Klasyfikację powyższą przedstawił cytowany wcześniej niemiecki medioznawca Otfried Jarren. Zob. O. JARREN: *Medienpolitische Kommunikation*. In: *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Hrsg. O. JARREN, U. SARCINELLI, U. SAXER. Wiesbaden 1998, s. 617.

<sup>8</sup> O. JARREN, P. DONGES: *Ordnung durch Medienpolitik*. Konstanz 2007.

- Praw Człowieka; Unia Europejska określa także relacje ilościowe między produkcjami europejskimi i pozaeuropejskimi; jest to prawo nadrzędne wobec wewnętrznych regulacji w poszczególnych państwach;
- b) poziom państwowy; w ostatnich latach państwa poświęciły wiele uwagi kwestiom komunikacyjno-technologicznym, czyli mówiąc skrótowo — cyfryzacji i powiększeniu w ten sposób możliwości i zasięgów nadawczych; istotną kwestią jest również prawne zabezpieczenie dziennikarzy przed ingerencją państwa (np. sądów) w obszary ich działalności komunikacyjnej oraz prawne zabezpieczanie zasad wolności słowa i wypowiedzi; przede wszystkim jednak celem państwa jest budowanie ładu instytucjonalnego w mediach elektronicznych, tworzenie ustaw i instytucji kierujących tą sferą (np. określenie zasad działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji);
  - c) poziom regionalny; w państwach federacyjnych tworzone są regionalne (np. w Niemczech landowe) prawa zakazujące między innymi nadmiernej koncentracji prasy czy regulujące działalność regionalnych radiowych stacji nadawczych; możliwe jest także wspieranie finansowe stacji obywatelskich, tzw. niezależnych<sup>9</sup>; przydzielane są licencje nadawcze; w państwach unitarnych na poziomie regionalnym praktycznie nie jest prowadzona żadna polityka medialna; brakuje regionom odpowiednich kompetencji ku temu; zarówno publiczna telewizja regionalna, jak i radio regionalne podlegają bezpośrednio centrum;
  - d) poziom gminny; kompetencje gmin w polityce medialnej są prawie żadne; w Polsce jednak gminy są wydawcami prasy samorządowej oraz właścicielami lokalnych stacji radiowych, portali internetowych; przeznaczają odpowiednie środki na ich działalność; lokalne media komercyjne działają poza formalnym nadzorem ze strony gmin (aczkolwiek faktycznie mogą wpływać na ich działalność, chociażby przez zlecenie reklam), które jednak mogą mieć udział w lokalnej polityce telekomunikacyjnej i polityce okablowywania dzielnic i osiedli; możliwe jest także prowadzenie polityki podatkowej wobec lokalnych firm medialnych.

Poglądowo areny i konteksty polityki medialnej ujmuje schemat 2. Wskazuje on na wzajemne przenikanie się układu horyzontalnego polityki medialnej z układem wertykalnym. Jest to charakterystyczne dla społeczeństwa medialnego.

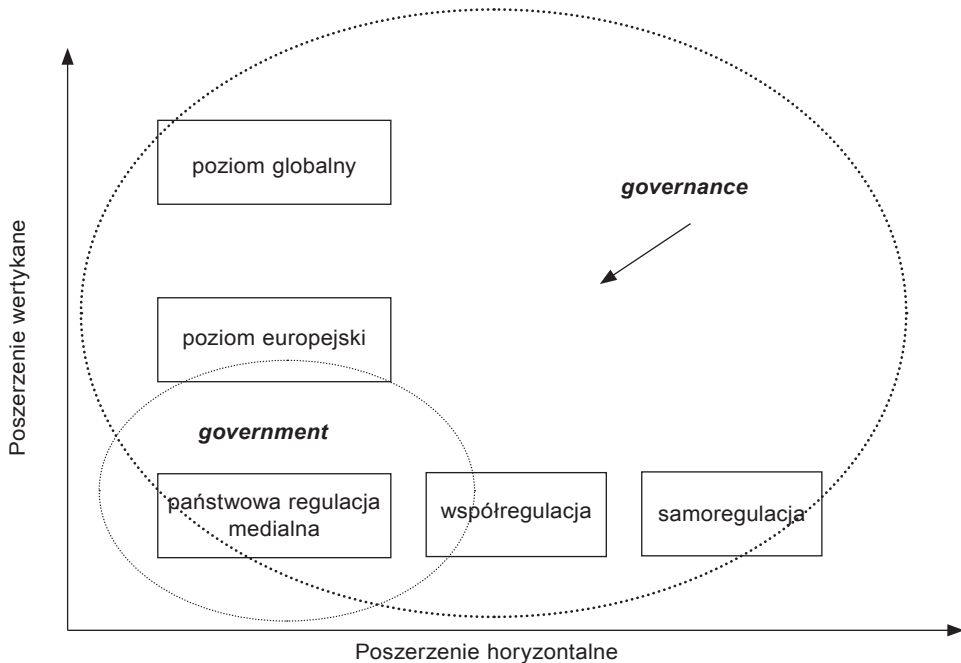
Jak uprzednio zauważono, w polityce medialnej istnieją dwa poziomy czy też dwie płaszczyzny regulacji: *government* oraz *governance*. Pierwszy z nich obejmuje poziom państwowy i jest ściśle związany z polityką wewnętrzną. Biorą w nim udział konkretni aktorzy dysponujący konkretnymi instrumenta-

---

<sup>9</sup> Zob. np. S. MICHALCZYK: *Lokalne radio obywatelskie w Niemczech*. „Studia Kieleckie” 2003, nr 3, s. 97—16.



Schemat 2

*Governance jako horyzontalne i wertykalne poszerzenie government*Źródło: M. PUPPIS: *Einführung in die Medienpolitik...*, s. 59.

mi. Drugi obejmuje aktorów prywatnych oraz wpływ poziomu europejskiego i globalnego. Jest to poziom samoregulacyjny lub współregulacyjny. Obydwie płaszczyzny są z sobą wzajemnie powiązane i współistniejące. Badacz zagadnienia Amerykanin D. Freedman definiował *governance* jako „sum total of mechanism [...] that aim to organize media systems”<sup>10</sup>. *Governance* ma znaczenie szersze niż regulacje państwowe oraz pozwala na podejście integracyjne w ramach szerszych organizacji międzynarodowych, takich jak Unia Europejska czy ONZ. Rozpatrzmy bliżej obydwa poziomy regulacji.

**Government.** Sam termin „regulacja” oznacza aspekt polityki, który polega na tworzeniu reguł i zasad funkcjonowania mediów. W centrum stoją aktorzy posiadający instrumenty wpływu na ich struktury i zawartość. Można wyróżnić wąskie i szerokie rozumienie regulacji państwowej. W rozumieniu wąskim regulacja państwowa to zespół nakazów i zakazów (*common and control regulation*), natomiast w rozumieniu szerokim jest to intencjonalny wpływ państwa, czyli nie tylko nakazy i zakazy, lecz także sposoby

<sup>10</sup> „Całkowita suma mechanizmów [...], których celem jest organizacja systemu mediów” [— S.M.]. D. FREEDMAN: *The Politics of Media Policy*. Cambridge/Malden 2008, s. 13.

wpływu, na przykład za pomocą bodźców ekonomicznych, subwencji lub dostarczanie informacji służącej rozwiązywaniu problemów. Współcześnie coraz mniej problemów regulacyjnych można rozwiązywać tylko za pomocą nakazów i zakazów, a coraz więcej za pomocą pieniędzy i wiedzy, czyli programów komunikacyjnych, informacji i przekonywania. Regulacja składa się z legitymizacji i decyzji wykonawczych oraz sankcji. Jest to zatem pewien ciągły proces ingerowania w system komunikowania publicznego.

Teoretyczne koncepcje głębszego objaśniania regulacji państwowych skupiają się na trzech jej aspektach czy też trzech punktach ciężkości: na interesach, instytucjach oraz ideach. Jest to zarazem sposób poszukiwania i uzasadniania legitymizacji decyzji. Koncepcja koncentrująca się na interesach pozwala traktować regulację jako instrument realizacji interesów. Odpowiada także na pytanie: Czyje interesy są uwzględniane i urzeczywistniane? W ramach tej koncepcji funkcjonuje *Public-Interest-Theory*, czyli teoria interesu ogólnego. Państwo zatem za pomocą regulacji występuje przeciw interesom partykularnym grup i jednostek oraz koryguje interesy rynku, urzeczywistnia cele społeczne, nakazując na przykład nadawanie programów informacyjnych i/lub edukacyjnych. Występuje też przeciw interesom partyjnym. Drugą jest koncepcja interesu prywatnego (*Private-Interest-Theory*), która głosi, że niezależność aktorów politycznych jest wątpliwa i że działają oni zgodnie z zapotrzebowaniem ekonomii. Decyzje zatem mają podłoże wyborczo-finansowe, a cała regulacja jest prowadzona pod kątem interesów przedsiębiorstw medialnych. Nie ma tu miejsca na altruizm czy ideologię. Koncepcje stawiające w centrum instytucje akcentują rolę historyczno-kulturowego kontekstu powstawania instytucji regulacyjnych i tworzenia zasad komunikowania publicznego. Proces ten inaczej wyglądał w USA, a inaczej w Europie. Koncepcje ideowo-centrystyczne są w pewnym sensie pogłębieniem koncepcji poprzednich. U podstaw regulacji leżą ogólne idee, które muszą być urzeczywistniane w procesie regulacji. Taką ideą naczelną może być zasada jak najmniejszego udziału państwa w komunikowaniu publicznym, czy też odwrotnie, zawłaszczania tej sfery przez państwo (liberalizm vs. totalitaryzm).

**Governance.** Schemat 2 pokazuje, że sporą część regulacji zajmują *media governance*, co jest związane bezpośrednio z wpływem areny europejskiej i globalnej. Termin „samoregulacja” zwraca uwagę na istnienie i funkcjonowanie kolejnego aktora, tym razem prywatnego: *industry-level*. Innymi słowy, samoregulacja to proces tworzenia i realizacji regulacji oraz ich sankcjonowania przez branżowe organizacje prywatne. W porównaniu z tradycyjną regulacją państwową ma on przynajmniej cztery rodzaje zalet. Po pierwsze, jest elastyczny i szybki, po drugie, merytorycznie stoi na wyższym poziomie, po trzecie, jest mniej kosztowny, po czwarte, funkcjonuje niezależnie od granic państwowych. Jego wadę stanowi jednak brak

zewnątrznej kontroli oraz to, że jest słabo powiązany z otoczeniem, tzn. nie reaguje często na potrzeby i interesy społeczne, dążąc do realizacji własnych celów medialno-sektorowych. Nie można całkowicie przeciwstawić regulacji państwowej i samoregulacji, niekiedy bowiem formy kombinowane wzajemnie się uzupełniają. Współregulacja występuje również na płaszczyźnie horyzontalnej, jest definiowana jako proces tworzenia, realizacji i sankcjonowania regulacji organizacyjnej na zlecenie państwa i/lub współpracy organizacji samoregulujących i państwa (*governance with government*). Aktorzy poziomu europejskiego i globalnego omówieni zostaną w następnej części artykułu.

W sektorze medialnym i telekomunikacyjnym można wyróżnić trzy tradycyjne modele regulacji charakteryzujące się różnymi celami i mające różny charakter w zależności od konkretnej branży (tabela 1).

Tabela 1

## Modele regulacji mediów

Model	Media drukowane	Telekomunikacja	Radiofonia i telewizja
Dostępność rynku	otwarta	otwarta	ograniczona
Regulacja infrastruktury	brak	silna	silna
Regulacja treści	brak	brak	częściowa

Źródło: Opracowanie na podstawie: D. McQUAIL: *McQuail's Mass Communication Theory. 4<sup>th</sup> Edition*. London—Thousand Oaks—New Delhi 2000, s. 208.

Tabela pokazuje, że telekomunikacja opiera się na infrastrukturze technicznej, podczas gdy radio i telewizja — na treściach nadawczych (zawartości), które są przedmiotem słabszej lub silniejszej regulacji. Media drukowane podlegają bardzo słabej regulacji, mają otwarty dostęp do rynku, nie muszą posiadać żadnej licencji. Reguluje je rynek. Sektor telekomunikacyjny podlega regulacji państwowej w zakresie infrastruktury, a nie treści, zależny jest jednak od konsumentów. Działalność radiofoniczna wymaga licencji i koncesji, przez co ma ograniczony dostęp do rynku. Infrastruktura sektora telekomunikacyjnego (np. częstotliwość nadawcza) jest także uzależniona od państwa.

Modyfikacje regulacyjne wprowadza techniczna konwergencja mediów. W przeszłości istniało wyraźne oddzielenie radiofonii od telekomunikacji. Dzisiaj jednak branże te są z sobą zespolone, co związane jest z technologiami cyfrowymi. Dystrybucja i transport treści uzależnione są od telefonii, sieci telefonicznych, kablowych, anten satelitarnych itd. Istnieje zatem konwergencja technologiczna. Procesy te niosą określone skutki dla regulacji, mówi się w tym kontekście o konwergencji regulacji czy konwergencji zarządzania. Zintegrowanie regulacji napotyka jednak wiele trudności, ponieważ na przykład regulacja w dziedzinie infrastruktury ma charakter politycznie

neutralny, a regulacja treściowa już nie jest politycznie ani społecznie obojętna. Problem wymaga zatem rozwiązania w dłuższej perspektywie.

**Uzasadnienia polityki medialnej.** Generalnie rzecz biorąc, w systemach demokratycznych media są niezależne od państwa i polityki. Jednakże polityka medialna zakłada ingerowanie w ich funkcjonowanie. Powstaje zatem pytanie o motywy i uzasadnienie tychże ingerencji. Teoria wskazuje na dwie grupy motywów: ekonomiczne i społeczno-polityczne. W tym obszarze można zatem skonstruować trzy pytania: Dlaczego polityka ingeruje w systemy medialne? Dlaczego regulacja sektora medialnego w ogóle jest konieczna? Czy regulacja nie szkodzi zasadzie wolności mediów? Historycznie rzecz biorąc, regulację uzasadniano uwarunkowaniami technicznymi, koniecznością porządkowania rozszerzającej się działalności nadawczej radia, a potem telewizji (trzeba było czuwać nad porządkiem częstotliwościowym, unikając chaosu w eterze). Później doszły problemy związane z dystrybucją kanałów satelitarnych, sieciami kablowymi i digitalizacją. Można zatem powiedzieć, że technika legła u podstaw polityki medialnej. Zagadnienie jest jednak szersze i bardziej złożone, a motywów regulacyjnych jest więcej.

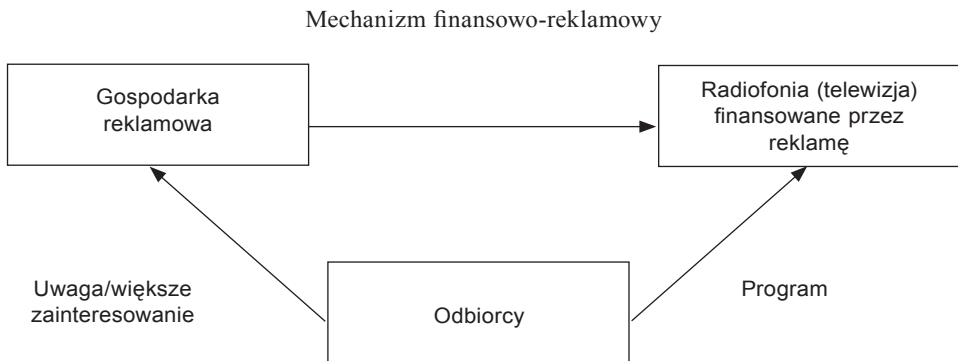
1. Uzasadnienia ekonomiczne. W neoklasycznych koncepcjach ekonomii mediów w centrum stawia się rynki medialne. Media są postrzegane jako dobra, podobnie jak chleb, odzież czy samochody. Dobra stanowią wytwór rynku, na nim funkcjonują i jako takie nie powinny podlegać ingerencji ze strony państwa. Dlaczego zatem istnieje konieczność regulacji państwowej w sektorze medialnym? Główny argument brzmi, iż sam rynek ma wady i nie jest w stanie do końca wszystkiego regulować. Rynek to ekonomiczne miejsce wymiany, gdzie spotykają się dostawca i odbiorca wchodzący z sobą w stosunki towarowo-pieniężne. Jest to wzajemna gra podaży i popytu z istotną rolą cen, będących rezultatem różnych uwarunkowań, na przykład kosztów produkcji, preferencji popytowych. Stanowi zatem mechanizmem koordynacji i alokacji dóbr. Według ekonomii neoliberalnej jest to mechanizm najlepszy, optymalny, zapewniający produktywność oraz wysoką jakość produkcji i usług. Zapewnia to istniejąca na rynku konkurencja. Praktyka pokazuje jednak, że te teoretyczne założenia nie zawsze są spełniane, czego wyrazem jest chociażby koncentracja czy monopolizacja. Zatem przez regulację państwo koryguje niedoskonałości rynku.

Media (organizacje medialne) funkcjonują jednocześnie na dwóch różnych rynkach. Po pierwsze, na rynku publiczności, której chcą zaoferować możliwie atrakcyjny program, po to, aby zgromadzić jak najwięcej odbiorców w warunkach konkurencji. Po drugie, na rynku reklamy, która dąży do „kupowania” odbiorców i przez to sprzedaży reklamowanych dóbr. Obydwa rynki wzajemnie się uzupełniają i współpracują: wzrost rynku publiczności powoduje wzrost rynku reklamy, a spadek rynku publiczności powoduje spadek rynku reklamy. Mechanizm ten wyraża znana spirala nakładów

i reklamy, polegająca na tym, że im więcej odbiorców, tym więcej reklamy, zatem tym więcej dochodów i tym samym lepsza zawartość (mechanizm działa także w odwrotną stronę). Uzależnienie mediów od reklamy ma, rzecz jasna, także negatywne konsekwencje dla zawartości, która dostosowuje się nie do rzeczywistych potrzeb i interesów odbiorców, lecz do preferencji i instrumentów reklamodawców. Dotyczy to także informacji występującej współcześnie coraz częściej w formie infotainmentu. Publiczność staje się towarem podlegającym sprzedaży reklamie (schemat 3).

Kolejnym ekonomicznym argumentem przemawiającym za regulacją jest problem koncentracji mediów. Zawierające w sobie wiele wymiarów zjawisko stanowi istotną część teorii i praktyki ekonomii mediów. Zwróćmy uwagę na istniejące tutaj mechanizmy i zależności.

Schemat 3



Źródło: Opracowanie na podstawie: J. HEINRICH: *Medienökonomie*. Wiesbaden 2001, s. 278.

Generalnie u podstaw koncentracji leży chęć zmniejszania kosztów prowadzenia działalności medialnej, tj. wydawniczej, nadawczej. W tabeli 2 uwidoczniono różne formy koncentracji.

Tabela 2

Formy koncentracji mediów

Rodzaj koncentracji	Funkcja/zadanie
Koncentracja horyzontalna	łączenie się przedsiębiorstw medialnych na jednym rynku
Koncentracja wertykalna	łączenie się przedsiębiorstw różnych faz produkcji medialnej
Koncentracja multimedialna (diagonalna)	łączenie się przedsiębiorstw na różnych rynkach medialnych
Koncentracja konglomeracyjna	łączenie się przedsiębiorstw medialnych z przedsiębiorstwami spoza branży medialnej

Źródło: Opracowanie na podstawie: J. TRAPPEL: *Die gesellschaftlichen Folgen der Medienkonzentration*. Opladen 2002, s. 62.

Skrótowe ujęcie istoty koncentracji zawarte w tabeli wymaga bliższego wyjaśnienia. Koncentracja horyzontalna, będąca najczęstszym zjawiskiem, polega na łączeniu lub wykupywaniu przedsiębiorstw medialnych przez inne przedsiębiorstwa zajmujące się tym samym typem działalności. Przykładem jest fuzja dwóch gazet lub dwóch stacji telewizyjnych. W ten sposób w regionach powstają monopole gazetowe lub nadawcze. Dla przykładu, na Śląsku doszło do połączenia „Dziennika Zachodniego” z „Trybuną Śląską”, co oznaczało *de facto* wchłonięcie drugiej gazety przez pierwszą (grudzień 2004). Ukształtował się monopol w obszarze dzienników regionalnych. Koncentracja wertykalna oznacza, iż przedsiębiorstwo zajmujące się dystrybucją kupuje przedsiębiorstwo zajmujące się produkcją lub odwrotnie. I tak, dla przykładu, studio filmowe łączy się z siecią kablową lub systemem satelitarnym (Studio-Disney połączyło się z nadawcą telewizyjnym ABC). Koncentracja multimedialna zachodzi między różnymi typami mediów. Gazety łączą się ze stacjami radiowymi, telewizyjnymi czy portalami (*cross-ownership*). Dzieje się tak często na poziomie regionalnym, gdzie wydawnictwo prasowe kupuje małe stacje radiowe (np. działalność Agory). Koncentracja konglomeracyjna polega na łączeniu się przedsiębiorstw branży medialnej z różnymi innymi przedsiębiorstwami — powstają koncerny mieszane (np. Vivendi kupuje francuskie wodociągi lub koncerny muzyczne)<sup>11</sup>.

Postawić należy w tym miejscu pytanie: Dlaczego koncentracja jest w ogóle problemem? Otóż, po pierwsze, stwarza ona skutki ekonomiczne dla społeczeństwa jako całości, dlatego że ogranicza konkurencję. Monopole i oligopole dyktują ceny produktów, stawiają w korzystniejszej sytuacji siebie, a nie odbiorców, co powoduje, że kapitalizm góruje nad społeczeństwem. Dominująca pozycja na rynku medialnym określonej firmy utrudnia wchodzenie nań potencjalnie nowych podmiotów. Po drugie, koncentracja ma negatywne następstwa publicystyczne, gdyż może wpływać na zawartość i struktury mediów. Chodzi o ograniczanie wielostronności opinii i poglądów. Koncentracja grozi jednostronnością informacyjną, czego dobitnym przykładem była prasa w okresie realnego socjalizmu, gdzie RSW Prasa-Książka-Ruch zajmowała pozycję monopolistyczną.

2. Uzasadnienia społeczno-polityczne. Wychodzi się tutaj z założenia, że media nie są zwykłymi dobrami, jak stoły, lampy czy buty, lecz są nosicielem — jak to nazywał Denis McQuail — *public responsibility*, są dobrem kulturowym odpowiedzialnym za jakość komunikowania publicznego. Szczególną rolę mają do odegrania w demokracji i sferze politycznej, przekazując informacje i inicjując debaty. Te wszystkie przesłanki legły u podstaw przekonania o konieczności państwowego regulowania ich struktur po to,

<sup>11</sup> S. MICHALCZYK: *Spółeczeństwo medialne. Studia z teorii komunikowania masowego*. Katowice 2008, s. 180—190.

aby rzeczywiście działały w interesie publicznym. Regulacja, ze społeczno-politycznego punktu widzenia, ma zabezpieczyć konkurencję jakościową w zakresie produkcji treści, a nie — jak z punktu widzenia ekonomicznego — konkurencję w zakresie kosztów. Centralnym terminem staje się zatem „konkurencja publicystyczna”. Praktyka pokazuje jednak, że jest to trudno osiągalne, a interes publiczny często mimo wszystko przegrywa z interesem ekonomicznym.

## Aktorzy polityki i regulacji medialnej

W tej części artykułu omówiona zostanie działalność regulacyjna głównych aktorów funkcjonujących na szczeblach: krajowym, europejskim i globalnym. W procesie tworzenia i realizacji polityki medialnej bierze udział duża liczba aktorów, między innymi partie polityczne, związki i stowarzyszenia, organizacje medialne. Niektórzy aktorzy jednak są powoływani tylko do celów polityki medialnej, nie mając żadnych innych zadań. Poniższy przegląd ma charakter uniwersalny, bez specjalnego eksponowania któregoś z państw.

**Aktorzy krajowi.** Najważniejszymi aktorami regulacji medialnej na poziomie krajowym są parlamenty i rządy posiadające inicjatywy ustawodawcze dotyczące wyboru strategii medialnych oraz ich narzędzi. W wielu krajach europejskich sektor radiofonii i telewizji leży właśnie w gestii ministerstw, które są wyposażone w odpowiednie kompetencje władcze, na przykład w Polsce Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w Wielkiej Brytanii — Departament for Culture, Media and Sport, we Francji — Ministère de la Culture et de la Communication. Podobne struktury istnieją w krajach skandynawskich. W Niemczech, oprócz urzędu centralnego ds. mediów (Staatskanzleien) duże kompetencje posiadają ministerstwa krajów związkowych, na przykład w zakresie czuwania nad procesami koncentracyjnymi. W Szwajcarii funkcjonuje Departament für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UDEK). Jest to nieco dziwne połączenie komunikacji ze środowiskiem, ruchem i energią. Ministerstwa wspierają rządy w wypracowywaniu ustaw i są odpowiedzialne za strategię polityczno-medialne. W wielu wypadkach jednak są pozbawione kompetencji przydzielania licencji czy tworzenia nadawców radiowo-telewizyjnych. To należy do urzędów specjalnych.

Urzędy regulacyjne są specyficznymi organami nienależącymi generalnie do administracji rządowej, których działalność jest wynikiem liberalizacji radiofonii i telekomunikacji. Wykaz tych urzędów zawiera tabela 3.

Tabela 3

Urzędy regulacyjne mediów elektronicznych w Europie i USA (ważniejsze kraje)

Kraj	Urząd regulacyjny
Szwajcaria	Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI)
Niemcy	Landesmedienanstalten (w poszczególnych krajach związkowych)
Hiszpania	Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA)
Francja	Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)
Włochy	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)
Wielka Brytania	Office of Communication (Ofcom)
USA	Federal Communications Commission (FCC)
Polska	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT)

Źródło: Opracowanie własne.

Istotne znaczenie ma wybór członków urzędów regulacyjnych, co jest związane z ich niezależnością. W większości przypadków są oni mianowani przez władze państwowe, rządy czy też ministerstwa. W niektórych przypadkach powoływani są w drodze wyborów lub mianowani przez ciała legislacyjne (parlamenty). Rzadko zaś są mianowani przez grupy społeczne, czyli z udziałem czynnika pozapolitycznego. Zależność urzędów i ich członków może mieć charakter podwójny. Z jednej strony, chodzi o zależność polityczną, z drugiej zaś — o zależność od przedsiębiorstw medialnych, czyli zależność nieformalną.

Urzędy regulacyjne realizują wiele zadań, wśród których najważniejsze są przydziały licencji dla nadawców prywatnych (jeżeli ta kompetencja nie jest zagwarantowana dla rządów) oraz nadzór nad przestrzeganiem ustaw, na przykład zasad reklamowych i warunków licencji. W wielu krajach europejskich urzędy regulacyjne sprawują nadzór nad publiczną radiofonią i telewizją. Przykładowo: w Wielkiej Brytanii Office of Communication nadzoruje BBC w zakresie przestrzegania zasad etyki, we Włoszech Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nie ma wprawdzie formalnych kompetencji wobec RAI, ale ma wpływ na ustawy medialne uchwalane przez parlament, w Szwajcarii Bundesamt für Kommunikation kontroluje udział reklamy w programach nadawców publicznych. W Europie ukształtowało się kilka modeli zwierzchnictwa nad urzędami regulacyjnymi, z czym wiąże się mianowanie ich członków. Pierwszy to „model prezydencki” polegający na zwierzchności prezydenta (Austria, Francja, Włochy — przy udziale premiera i parlamentu), drugi to „model rządowy” (Belgia, Szwajcaria, Estonia, Serbia), trzeci — najpopularniejszy — to „model ministerialny” (Finlandia, Irlandia, Holandia, Norwegia, Wielka Brytania). W większości krajów istnieje rozdzielenie regulacji nad mediami i telekomunikacją. Regu-



lacje łączone występują między innymi w Wielkiej Brytanii, Szwajcarii czy we Włoszech.

Oprócz ministerstw i urzędów regulacyjnych kolejnym podmiotem polityki medialnej w skali kraju są organizacje samo- i współregulacyjne. Szczególną rolę odgrywają one w regulacji zawartości. Rady prasowe (w niektórych krajach rady medialne) zajmują się na ogół etyczną stroną pracy dziennikarskiej oraz analizują sposoby prezentowania informacji. Mają długą tradycję sięgającą pierwszych dziesięcioleci XX wieku. Najstarszą z nich jest Rada Prasowa w Szwecji (Pressens Opinionsnämnd). Deutsche Presserat została założona w roku 1956, odpowiednik austriacki — w roku 1961, a szwajcarski — w roku 1977. Aktualnie w Europie funkcjonują 24 rady prasowe<sup>12</sup>. Rola rad uwidacznia się głównie w sytuacjach kryzysowych, stanowią one też rodzaj pośrednika czy mediatora między organami a redakcjami. Generalnie pracują bez udziału państwa, chociaż partycypuje ono w ich finansowaniu. Członkowie rad to dziennikarze, przedstawiciele wydawców oraz ludzie niezwiązani bezpośrednio z mediami. Najczęściej rady dysponują słabymi możliwościami stosowania sankcji wobec mediów, w obszarze spraw etycznych mogą udzielać jednak różnych nagan, podobnie jest w obszarze reklamy.

Ważnym polem działalności organizacji samo- i współregulacyjnych jest ochrona dzieci i młodzieży. Dotyczy to zwłaszcza telewizji i Internetu, gdzie przemocy i treści pornograficznych jest najwięcej. W Niemczech, dla przykładu, funkcjonuje od 1993 roku Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehsehen (FSF), której zadaniem jest śledzenie programów pod kątem prezentowanej przemocy i innych zjawisk negatywnych. Organizacja dysponuje sankcjami wobec nadawców. Internet od 1997 roku kontroluje Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia — Diensteanbieter (FSM). Chodzi o śledzenie treści nielegalnych i rasistowskich, ochronę danych osobowych itd. W wielu krajach istnieją tzw. Internet-Service-Provider (ISP) zajmujące się między innymi problemem odpowiedzialności za prezentowane treści.

**Aktorzy europejscy.** Aktualnie prawo europejskie odgrywa coraz większą rolę nie tylko w obszarze mediów, ale też życia społeczno-gospodarczego w ogóle. Zarządzanie europejskie wywiera realny wpływ na kodyfikacje w poszczególnych krajach. Najistotniejszym aktorem w polityce medialnej jest Rada Europy (Council of Europe) założona w 1949 roku i zrzeszająca dzisiaj 47 krajów członkowskich. Naczelnym celem działalności RE jest ochrona praw człowieka, demokracji i państwa prawa. Organem decyzyjnym jest Komitet Ministerialny składający się z ministrów spraw zagranicznych krajów członkowskich (spotykają się w Strasburgu). Natomiast 318-osobowe

---

<sup>12</sup> M. PUPPIS: *Einführung in die Medienpolitik...*, s. 115; zob. też D. TAMBINI, D. LEONARDI, CH. MARSDEN: *Codifying Cyberspace. Communications Self-Regulation in the Age of Internet Convergence*. London—New York 2008.

Zgromadzenie Parlamentarne jest wybierane spośród parlamentarzystów poszczególnych państw. Doradza ono Komitetowi Ministerialnemu, wybiera sekretarza generalnego Rady Europy oraz sędziów Trybunału Europejskiego, regularnie odbywają się konferencje ministrów poszczególnych resortów.

Rada Europy zajmuje się polityką medialną po to, aby zabezpieczyć i promować pluralizm w sektorze medialnym i wpływać na postanowienia poszczególnych państw członkowskich. W 1953 roku przyjęto Europejską Konwencję Praw Człowieka, która stała się podstawą ogólnej polityki medialnej. Przytaczany już wcześniej art. 10 zabezpiecza wolność mediów, informacji i idei. Wolność mediów jest tutaj traktowana jako warunek konieczny swobodnego wyrażania poglądów i opinii. Artykuł nakłada obowiązek zabezpieczenia pluralizmu w mediach. Na straży tej zasady stoi Europejski Trybunał Praw Człowieka. W 1998 roku uchwalono konwencję o ochronie mniejszości narodowych, która zabezpiecza mniejszościom swobodny dostęp do mediów. Od 1993 roku obowiązuje konwencja o telewizji bez granic dotycząca między innymi swobodnego upowszechniania programów telewizyjnych i zakazu ograniczania terytorialnego nadawców. Oznacza to nieorganiczną wymianę informacji, idei i poglądów. W związku z techniczną konwergencją mediów pewne przepisy doprecyzowano w 2010 roku (dyrektywa o „audiowizualnych usługach medialnych”). Jedną z najważniejszych jest także dyrektywa o produkcji filmowej (European Convention on Cinematographic) wspierająca europejski przemysł filmowy.

Drugim aktorem funkcjonującym na poziomie europejskim jest Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) zrzeszająca dzisiaj 56 krajów członkowskich. Powstała w 1973 roku jako forum dialogu między Wschodem i Zachodem. Siedzibą jest Wiedeń. Ministrowie spraw zagranicznych spotykają się raz w roku. Na co dzień pracami kieruje Sekretariat. W 1975 roku w Helsinkach podpisano Kartę Praw Człowieka, w której uwzględniono obowiązki krajów członkowskich w zakresie rozpowszechniania informacji i pracy mediów. Od 1997 roku obowiązuje umowa o wolności mediów i poglądów. W razie naruszenia tych zasad kraje członkowskie zobowiązane są do odpowiednich reakcji.

Bez wątpienia najważniejszym podmiotem polityki medialnej w skali europejskiej jest Unia Europejska będąca rezultatem europejskich procesów integracyjnych. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 11 jasno stanowi o wolności mediów i ich pluralizmie. Wynikają z tego określone obowiązki dla krajów członkowskich. Po pierwsze, media są objęte zasadą wolnych rynków, swobodnego krążenia towarów i usług. Radiofonia i prasa są traktowane jako usługi niepodlegające ograniczeniom międzygranicznym. Po drugie, istnieje zasada konkurencji, zakaz kartelizacji oraz zakaz pomocy państwowej dla prywatnych i publicznych przedsiębiorstw medialnych i telekomunikacyjnych. Po trzecie, sektor audiowizualny jest traktowany jako

„artykuł kulturowy”, co oznacza konieczność realizacji zadań kulturowych wobec społeczeństwa i wspólnot lokalnych. Istnieje tutaj pewna sprzeczność, gdyż z jednej strony mowa jest o konkurencji na rynkach, a z drugiej zaś strony występuje się przeciw negatywnym jej konsekwencjom. Wewnątrz UE powstają różne koncepcje co do zasad regulacji medialnej. Jedne kraje opowiadają się za silnym funkcjonowaniem wielostronności medialnej, inne chcą silniejszej kontroli nad tym zjawiskiem.

Obowiązująca od 2010 roku dyrektywa o służbie medialnej dotycząca sektora audiowizualnego wyznacza dwie zasady jego funkcjonowania. Po pierwsze, zakaz propagowania nienawiści rasowej, płciowej, religijnej lub przynależności państwowej (art. 6). Po drugie, ograniczenie lub zakaz prowadzenia komunikacji komercyjnej, na przykład reklamy papierosów (art. 9). Inne dalsze zalecenia dla telewizji to: priorytetowe traktowanie dużych, ważnych wydarzeń (art. 14 i 15), uwzględnianie treści europejskich wytworzonych przez producentów europejskich (art. 16 i 17), regulowanie czasu reklamowego (art. 19—26), ochrona dzieci i młodzieży (art. 27), uwzględnianie różnych punktów widzenia spraw i problemów (art. 28). W dyrektywie chodzi przede wszystkim o harmonizowanie regulacji narodowych, co jednak kłóci się z ogólnym trendem liberalizacyjnym. Ogólnym celem polityki medialnej UE jest zbudowanie europejskiego społeczeństwa informacyjnego, co jednak rodzi wiele zjawisk negatywnych, na przykład w postaci cyberprzestępczości czy wykluczenia cyfrowego<sup>13</sup>.

**Aktorzy globalni.** W warunkach globalizacji komunikowania aktorzy globalni, tacy jak: International Telecommunication Union (ITU), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) czy World Trade Organization (WTO), starają się wywierać wpływ na regulacje krajowe i europejskie. Jednak regulacja na poziomie globalnym ma jedną zasadniczą wadę. Mianowicie, różne umowy, deklaracje i rezolucje nie są z sobą ściśle powiązane. Brakuje też narzędzi ich egzekwowania w poszczególnych krajach ze względu na nieistnienie sankcji i instrumentów prawnych. Tym niemniej ważna jest sama próba koordynacji działań w sektorze mediów, zwłaszcza w sektorze audiowizualnym. Powstawanie regulacji międzynarodowych odbywało się w trzech fazach. Faza pierwsza wiąże się z okresem przedwojennym i dotyczy powstawania i rozwoju telefonii i telegrafii. Faza druga (okres powojenny) łączy się z powstaniem Organizacji Narodów Zjednoczonych i związanej z tym faktem współpracy międzynarodowej. Rezolucje ONZ dotyczące praw człowieka mówiły o prawach w zakresie wolności poglądów. Na początku były to zaledwie postulaty, które jednak przekształ-

<sup>13</sup> Szerzej na temat europejskiej polityki medialnej zob. Ch. HOLTZ-BACHA: *Medienpolitik für Europa*. Wiesbaden 2006 oraz D. DÖRR: *Die europäische Medienordnung*. In: *Internationales Handbuch Medien* (Hans-Bredow-Institut), 28 Auflage. Hamburg 2009, s. 41—63.

cane były w rzeczywistość. Trzecia faza wiązała się z rozwojem handlu międzynarodowego, powstawaniem organizacji pozarządowych oraz dużych koncernów medialnych. Trwa praktycznie do dzisiaj.

Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna (ITU) została założona w 1865 roku przez 20 krajów europejskich pod ówczesną nazwą International Telegraph Union. Aktualnie realizuje cele związane z rozwojem telekomunikacji, koordynowaniem działań przedsiębiorstw prywatnych oraz rozwojem krajów trzeciego świata. Zrzesza 191 państw oraz przeszło 700 prywatnych przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych. Siedziba znajduje się w Genewie. Trzy główne zadania to: po pierwsze, alokacja częstotliwości i pozycjonowanie satelitów (ITU-Radiocommunication Sector); po drugie, standaryzacja i normowanie w zakresie telekomunikacji (ITU-Telecommunication Standardization Sector); po trzecie, pomoc rozwojowa dla krajów słabiej rozwiniętych (ITU-Development Sector). W tych trzech sektorach organizacja powołała grupy naukowo-robocze, organizuje konferencje i zebrań. Centralnym tematem ostatnich lat jest analizowanie różnych aspektów społeczeństwa informacyjnego.

UNESCO to organizacja zajmująca się głównie kształceniem, nauką, kulturą i telekomunikacją. Jest agendą ONZ założoną w 1945 roku, zrzesza aktualnie 193 państwa członkowskie i 7 państw stowarzyszonych. Organem decyzyjnym jest Konferencja Generalna, która ustala wytyczne i programy działania. Konkretnie zaś zadania realizuje Rada Wykonawcza składająca się z 58 przedstawicieli krajów członkowskich. Dyrektor Generalny i Sekretariat mają siedziby w Paryżu. Funkcjonuje także wiele różnych komisji tematyczno-problemowych. W obszarze medialnym u podstaw działania leży zasada *free flow of informations*. Chodzi o swobodny przepływ informacji ponad granicami państw. Na tym tle dochodziło w przeszłości do różnych konfliktów między Wschodem i Zachodem. Dzisiaj głównym problemem są relacje między krajami uprzemysłowionymi a rozwijającymi się. Te drugie są importerami treści medialnych, z czym wiąże się narzucanie wartości zachodnich i ogólny imperializm kulturowy. W latach siedemdziesiątych XX wieku UNESCO podjęło wielką debatę na temat nowego ładu informacyjnego w świecie, co doprowadziło do pewnej liberalizacji zasady *free-flow* w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Dzisiaj głównymi celami organizacji są: zapewnienie wolności mediom, likwidacja *digital divide* oraz zapewnienie i utrzymanie wielokulturowości w państwach.

WTO — Organizacja Handlu Światowego — jest jedną z młodszych organizacji międzynarodowych, gdyż powstała w 1995 roku, aczkolwiek przesłanki jej powstania sięgają czasów bezpośrednio powojennych. Należą do niej 153 państwa skupiające w sobie 97% handlu światowego. Dalsze 30 państw ma status obserwatora. Głównym celem jest wspieranie i liberalizowanie handlu światowego, handlu towarami (GATT), usługami (GATS)

oraz wypracowywanie zasad tychże działalności (*basic principles* — TRIPS). Naczelnym organem WTO jest Konferencja Ministrów, centralnym organem operacyjnym zaś jest Rada Generalna. GATT obejmuje międzynarodowy handel towarami, w skład których wchodzi także media. Opiera się na zasadzie niedyskryminowania państw i otwartym dostępie do rynku zagranicznych towarów. W obszarze mediów wyraża się to w dwóch aspektach. Po pierwsze, istnieją przepisy normujące handel dobrami kulturowymi, jak książki, gazety i czasopisma. Istnieją tutaj jednak bariery językowe, z czym wiąże się fakt, że handel tymi dobrami odbywa się najczęściej w ramach tych samych przestrzeni językowych. Ale i tu dochodzi niekiedy do konfliktów, przykładowo Kanada chroni swoje gazety i czasopisma przed ekspansją ze strony USA. Po drugie, pewnym wyjątkiem od ogólnej liberalizacji jest ochrona rodzimej twórczości filmowej, jej wspieranie, co ma na celu ograniczanie inwazji państw dominujących, w tym głównie USA. GATS natomiast traktuje media audiowizualne jako usługę. Umowy międzynarodowe zapewniają swobodne ich przemieszczanie się między krajami oraz otwarty dostęp do rynków.

Aktorami globalnymi są także organizacje samo- i współregulacyjne. Jedną z nich jest Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). To organizacja pozarządowa działająca na prawie kalifornijskim, troszcząca się o techniczną infrastrukturę Internetu. Założona została w roku 1998. Inną tego typu organizacją jest Family Online Safety Institute (FOSI) zajmująca się ochroną rodziny przed szkodliwymi treściami medialnymi. Polega to między innymi na dążeniu do zakładania filtrów ochronnych do stron internetowych.

## Zakończenie

Podstawowe pytanie w polityce medialnej brzmi: Jakie obszary działalności mediów są regulowane? Najogólniejsza odpowiedź pozwala wskazać na dwa takie obszary. Po pierwsze, na struktury mediów, i po drugie, na treści mediów. W zakresie struktur chodzi o następujące regulacje szczegółowe: a) dostęp do rynku (zakładanie stacji publicznych, licencjonowanie prywatnych); b) organizacja (wyznaczanie struktur organizacyjnych, wyznaczanie standardów jakościowych); c) finansowanie (określanie zasad subwencjonowania stacji publicznych, regulowanie udziału reklamy); d) własność (zapobieganie koncentracji, zapobieganie ograniczeniom roli rynków); e) infrastruktura (kształtowanie sieci, platform i standaryzacja techniczna);

f) dystrybucja (zapewnienie dostępu do sieci komunikacyjnych nadawcom, dostęp do sieci odbiorcom). W zakresie treści chodzi o zabezpieczanie odpowiedniej jej jakości, wydawanie dyrektyw etycznych, treściowe nakazy i zakazy.

W warunkach społeczeństwa medialnego działania w obszarze polityki medialnej zawierają w sobie trzy aspekty zasadnicze będące jednocześnie wyzwaniem i wymaganiami wobec niej: legitymizacyjny, polityczno-światopoglądowy oraz ekonomiczno-technologiczny.

- 1) aspekt legitymizacyjny; w nowoczesnym społeczeństwie informacja i komunikacja są „grami strategicznymi” decydującymi o sukcesie lub niepowodzeniu jednostek, organizacji i całego społeczeństwa; komunikacja to pewna zdolność funkcjonowania w sferze publicznej i opinii publicznej, z czym wiąże się osiągnięcie legitymizacji przez komunikację; polityka medialna powinna zatem tworzyć warunki równych szans dla wszystkich w warunkach społeczeństwa otwartego;
- 2) aspekt polityczno-światopoglądowy; media to aktywny czynnik kształtowania opinii społecznej; w tym kontekście ważna jest liberalizacja systemu mediów, która w Europie Zachodniej rozpoczęła się w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku, a w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych; ilościowy rozwój nadawców wiązał się jednak jednocześnie z konkurencją i komercjalizacją, zróżnicowaniem treściowym i koncentracją; zjawiska pozytywne przeplatały się zatem z negatywnymi; media zaczęły się rządzić własną logiką, a nie logiką państwa czy społeczeństwa; do logiki mediów musiała się dostosować polityka i jej aktorzy; wszystko to wymyka się spod kontroli polityki medialnej;
- 3) aspekt ekonomiczno-technologiczny; ekonomia i technologia współcześnie to najważniejsze wyzwania dla polityki medialnej; koncentracja ekonomiczna, publicystyczna i redakcyjna przebiegają zarówno na arenie narodowej, jak i międzynarodowej; liczy się dochód z reklam, szczególnie w mediach drukowanych, natomiast w mediach elektronicznych szybko wzrastają wymagania inwestycyjne w zakresie technologii i produkcji; w tych warunkach polityka medialna musi czuwać nad procesami koncentracyjnymi, po to aby zabezpieczyć pluralizm mediów i opinii.

Katarzyna Brzoza  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

# „Kobieca twarz” wyborów parlamentarnych w Polsce w 2015 roku Perspektywa politologiczno-medioznawcza

**Abstract:** „Female face” of parliamentary election in Poland in 2015. The perspective of media and politics

Number of women taking the high places on the electoral registers and the number of mandates get by women during the last parliamentary election in Poland was never higher. Moreover women i.e. Ewa Kopacz, Beata Szydło and Barbara Nowacka represented important entities of the Polish political landscape. The aim of the article “Sejm and Senate” was to show the participation of women in the last parliamentary election and their current presence in politics. During an election campaign in 2015 they were also seeking the answer to a question about the role, the place and the created media image of leaders of PO, PiS and of the United Left.

**Key words:** parliamentary election, woman, media image

## Wprowadzenie

Zagadnienie aktywności politycznej kobiet to temat od dawna obecny w publicznej przestrzeni, żywo dyskutowany, stanowiący płaszczyznę zainteresowań różnych środowisk — w tym również naukowych — poddawany wielowątkowej analizie. Niniejszy tekst wpisuje się we wskazany nurt i stanowi kolejny głos w dyskusji, ponieważ liczba kobiet usytuowanych u szczytu list wyborczych oraz liczba mandatów uzyskanych przez kobiety nigdy nie była tak duża, jak podczas ostatnich wyborów do polskiego Sejmu

i Senatu. Ponadto w zakończonej kampanii parlamentarnej twarzami dwóch najsilniejszych partii były kobiety, a polska lewica — przeżywająca kryzys — „ruszyła do wyborów” pod przywództwem Barbary Nowackiej. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, iż ostatnie wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej miały sfeminizowane oblicze.

Tekst składa się z dwóch zasadniczych części i ma głównie deskryptywny charakter. Pierwszy fragment — politologiczny — to prezentacja danych ukazujących zaangażowanie kobiet korzystających z biernego prawa wyborczego, w polskie wybory parlamentarne w 2015 roku. W dalszej części rozważań punkt ciężkości przeniesiono na liderki, czyli panie stojące podczas ostatniej kampanii parlamentarnej na czele reprezentowanych ugrupowań politycznych — Ewa Kopacz, Beata Szydło i Barbara Nowacka. Zasygnalizowana w tytule perspektywa medioznawcza była próbą uchwycenia widoczności medialnej wskazanych osób na przykładzie materiałów opublikowanych w „Gazecie Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”.

Przeprowadzone analizy miały na celu uzyskanie odpowiedzi na pytania: Jak na przestrzeni lat kształtował się udział kobiet w podziale mandatów do polskiego parlamentu? Ile posłanek wprowadziły do Sejmu i Senatu poszczególne ugrupowania polityczne? Ważna jest także kwestia roli, miejsca i wykreowanego wizerunku medialnego liderki PO, PiS, Zjednoczonej Lewicy — podczas kampanii wyborczej w 2015 roku.

Na temat obecności czy raczej (nie)obecności kobiet<sup>1</sup> w życiu politycznym napisano już bardzo dużo książek i artykułów oraz sporządzono mnóstwo raportów, których autorami są polscy (np. Małgorzata Fuszara, Renata Siemieńska) i zagraniczni (np. Pippa Norris, Anne Marie Goetz) naukowcy. Dlatego podstawą prowadzonych rozważań uczyniono dane udostępnione przez Państwową Komisję Wyborczą oraz doniesienia wybranych dzienników, co pozwala uniknąć powielania dobrze opracowanych wątków teoretycznych, które są dostępne w naukowej literaturze.

Zwrotu „kobieca twarz” użyto w tytule niniejszego artykułu pod wpływem książki Marka Mazura pt. *Polityka z twarzą. Personalizacja parlamentarnych kampanii wyborczych w Polsce w latach 1993—2011*, w której autor przeprowadził szczegółowy wykład na temat zjawiska personalizacji polityki, systematyzując wiedzę w tym zakresie. W ostatniej kampanii wyborczej do polskiego parlamentu wzrost roli osób polityków kosztem partii politycz-

---

<sup>1</sup> (Nie)obecność kobiet w przestrzeni publicznej — to temat cyklicznej, czerwcowej konferencji organizowanej przez Uniwersytet Marii Skłodowskiej-Curie w Lublinie. Tożsamy zwrot pojawił się w pokonferencyjnej publikacji pod red. M. PATAJ, *(Nie)obecność kobiet w przestrzeni publicznej* (Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014) oraz w ekspertyzie Instytutu Spraw Publicznych autorstwa M. DRUCIAREK, A. NIŻYŃSKIEJ pt. *(Nie)obecność kobiet w polityce. Czy wspólna strategia dla Europy Środkowo-Wschodniej jest możliwa?* z 2014 r.



nej był wyraźnie widoczny. Ponadto punkt ciężkości przeniesiono na barki kobiet, które stały się „twarzami” kampanii wyborczej trzech ważnych aktorów zbiorowych, czyli PO, PiS i ZL.

## Kobiety w wyborach parlamentarnych 2015 — perspektywa politologiczna

W świetle art. 33 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku „Kobieta i mężczyzna [...] mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym”. Mimo formalnie obowiązujących przepisów prawa „kobiety, o ile w ogóle, dopuszczane są do tego ekskluzywnego klubu, jakim jest polityka, docierają do granicy, której nie mogą przekroczyć, granicy, której nie wyznaczają kompetencje”<sup>2</sup>. „Szklany sufit” skonstruowany z barier instytucjonalnych, formalnych to granica uniemożliwiająca kobietom awans na eksponowane, wysokie stanowiska polityczne, między innymi poprzez procedury wyłaniania kandydatów reprezentujących konkretne ugrupowanie w wyborach czy obsadzanie intratnych stanowisk w partii, przebiegające według klucza ograniczającego możliwości kobiet<sup>3</sup>.

Francuska filozofka Sylviane Agacinski przypuszcza, że skoro mężczyzna wymyślił wojnę, to osobą, która wymyśliła politykę, była kobieta. Z braku sił i chęci do walki, z braku upodobania do przemocy kobiety rozwinęły, jej zdaniem, sztukę perswazji i rządzenia słowami, na których zasadza się polityczne działanie<sup>4</sup>. Współcześnie nadal panują żywotne, stereotypowe przekonania, iż polityka jest działalnością typowo męską, do której kobieta nie pasuje, gdyż zaangażowanie polityczne pań to coś nienaturalnego, nie-normalnego czy nietypowego<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> M. KICIŃSKA: *Barierą jest płęć. 20 lat kobiet w polityce*. W: A. CZERWIŃSKA, J. PIOTROWSKA: *Raport: 20 lat — 20 zmian. Kobiety w Polsce w okresie transformacji 1989—2009*. Warszawa 2009, s. 116.

<sup>3</sup> Zob. Ł. WAWROWSKI: „Zintegrowany model wyjaśniania” — w poszukiwaniu przyczyn niedoreprezentowania kobiet w strukturach politycznych. W: *Płęć w życiu politycznym*. Red. M. JEZIŃSKI, M. WINCLAWSKA, B. BRODZIŃSKA., Toruń 2009, s. 145—158; A. STELMACH: *Mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet w wyborach*. „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2013, nr 4, s. 7—23; M. MUSIAŁ-KARG: *Polacy o aktywności kobiet w polityce. Czy należy wprowadzać dodatkowe mechanizmy zwiększające udział Polek w życiu publicznym*. „Political Preferences” 2014, No 8, s. 61—74.

<sup>4</sup> S. AGACINSKI: *Polityka płci*. Przeł. M. FALSKI. Warszawa 2000, s. 159—160.

<sup>5</sup> Zob. B. PAJAŁ-PATKOWSKA: *Stereotyp kobiety i polityka — stagnacja czy ewolucja?* W: *Gedner jako determinanta w przestrzeni prywatnej i publicznej*. Red. A. BALCZYŃSKA-

W raporcie *Women in National Parliaments* międzynarodowej organizacji Inter-Parliamentary Union (stan na 1 września 2015 r.) Polska znalazła się na 55. miejscu w grupie 190 państw pod względem liczby kobiet zasiadających w parlamentach krajowych. Według danych widniejących na wskazanej stronie, w izbie niższej na 460 miejsc 111 zajmują przedstawicielki płci żeńskiej (24,1%), w izbie wyższej zaś w grupie 100 senatorów jest 13 kobiet, co stanowi 13%. Cytowany ranking otwiera Rwanda, ponieważ kobiety stanowią tam 63,8% składu izby niższej i 38,5% izby wyższej. Ostatnie miejsce na liście zajmuje Jemen, gdzie w izbie niższej parlamentu nie ma kobiet, w izbie wyższej zaś zasiadają 2 panie, które tworzą 1,8% jej składu<sup>6</sup>.

W tabeli 1 zobrazowano procentowy udział kobiet w izbie niższej i wyższej Parlamentu RP od 1989 roku. Na podstawie zebranych danych można stwierdzić, iż udział kobiet w rozdziale mandatów jest nadal niski, lecz — co istotne — wzrasta. „Widać trend, odsetek kobiet pełźnie w górę jak żółw. Jeśli się utrzyma, w tym tempie panie będą miały 36 proc. miejsc w Sejmie w 2025 r., a 50 proc. w połowie XXI wieku. Czyli kwota działa, ale stanowczo za wolno” — podsumowuje Agnieszka Kublik z „Gazety Wyborczej”<sup>7</sup>. Aktywna partycypacja przedstawicielek płci żeńskiej w polityce można nie tylko przekonać mężczyzn, ale przede wszystkim zmienić podejście kobiet,

Tabela 1

## Kobiety w polskim parlamencie

Rok wyborów	Sejm	Senat
1989	13%	7%
1991	10%	8%
1993	13%	13%
1997	13%	12%
2001	20%	23%
2005	15%	9%
2007	19%	8%
2011	24%	13%
2015	27%	12%

Źródło: Analiza własna

-KOSMAN, I. ANDRUSZKIEWICZ, J. KAŁUŻNA, E. KANIA. Poznań 2012, s. 69—80; B. PAJĄK-PATKOWSKA: *Psychologiczne uwarunkowania aktywności politycznej kobiet*. „Przegląd Polityczny” 2011, nr 2, s. 91—99.

<sup>6</sup> *Women in National Parliaments* [<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>] (dostęp: 4.11.2015)].

<sup>7</sup> A. KUBLIK: *W Sejmie i Senacie najwięcej kobiet od lat. Kwota działa, ale stanowczo za wolno*. „Gazeta Wyborcza” 2.11.2015 r.

które powinny uwierzyć, że nadają się do polityki i nie jest to sfera zarezerwowana wyłącznie dla mężczyzn<sup>8</sup>. Jednocześnie na uwagę zasługują wnioski badaczy podkreślających, iż nieliczne kobiety, które weszły do polityki, nadal nie stanowią jej pełnoprawnej części, gdyż są przedmiotem, a nie podmiotem polityki. Kobiety zdecydowanie rzadziej zabierają głos w imieniu ugrupowań, a kiedy zostają powołane na prominentne stanowisko, niemal automatycznie pada pytanie o to, jak pogodzą obowiązki służbowe i tzw. domowe<sup>9</sup>.

Obserwatorium Równości Płci Instytutu Spraw Publicznych dzięki wsparciu Fundacji im. Heinricha Bölla przy okazji ostatnich wyborów parlamentarnych w Polsce podało, iż odsetek kobiet kandydujących w wyborach do Sejmu pozostał na poziomie sprzed czterech lat. Liczba kobiet, które pojawiały się na listach wyborczych, był o 7% wyższy, niż wymaga Kodeks Wyborczy (42%). Autorzy dostrzegają poprawę pozycji kobiet w kontekście tzw. miejsc biorących, ponieważ w 2001 roku co czwarte miejsce zajmowała kobieta, a w ostatnich wyborach parlamentarnych odsetek ten wyniósł 31%. Jednocześnie analitycy podkreślają, iż sytuacja w wyborach do izby wyższej nie poprawiła się, ponieważ dokładnie jak przed czterema laty, tak i w 2015 roku odsetek kandydujących kobiet wyniósł 14%. Ponadto w 57 okręgach wśród kandydujących zabrakło przedstawicielek płci żeńskiej<sup>10</sup>.

Analityczki przywołanej instytucji porównały programy partii startujących w polskich wyborach parlamentarnych w 2015 roku pod względem treści skierowanych bezpośrednio do kobiet albo zwykle kojarzonych w polskiej polityce z kobietami. Na tej podstawie podzielono ugrupowania polityczne na: a) partie zajmujące się sprawami kobiet w zakresie rodzicielstwa i zdrowia reprodukcyjnego (PiS, PO, KORWiN); b) partie wychodzące poza dwie wcześniej wymienione kwestie (Zjednoczona Lewica, PSL, Razem i Nowoczesna), wspominające w swoich programach o planach zwiększenia równości na rynku pracy, w sferze publicznej oraz o przeciwdziałaniu przemocy wobec kobiet. Szczegółowe rezultaty analizy porównawczej przedstawia tabela 2.

Liczba kandydujących w wyborach parlamentarnych w 2015 roku do izby niższej, to łącznie 7858 osób, z czego około 42% stanowiły kobiety. W wyborach do izby wyższej zgłoszono 423 kandydatów, z tego niecałe 14% kandydujących to kobiety. Średni wiek osób ubiegających się o mandat posła to 42 lata, w przypadku zaś kandydata na senatora wartość ta była o 11 lat wyższa i wynosiła 53 lata. Szczegółowe dane liczbowe przedstawiono w tabeli 3.

<sup>8</sup> R. SIEMIŃSKA: *Płeć a przekonanie o efektywności działań politycznych*. W: *Płeć władza wybory*. Red. R. SIEMIŃSKA. Warszawa 2005.

<sup>9</sup> M. KICIŃSKA: *Barierą jest płeć. 20 lat kobiet w polityce*. W: A. CZERWIŃSKA, J. PIOTROWSKA: *Raport: 20 lat—20 zmian...*, s. 119.

<sup>10</sup> Raport Obserwatorium Równości Płci *Kobiety w wyborach 2015* [<http://rownoscplci.pl/pdf.php?id=87> (dostęp: 31.10.2015)].

Tabela 2

Sprawy kobiet w programach wyborczych partii startujących  
w wyborach parlamentarnych 2015

Zakres spraw dotyczących kobiet pojawiających się w programach wyborczych	Propozycje partii politycznych dotyczące konkretnych zakresów spraw kojarzonych z kobietami
Rynek pracy	Zjednoczona Lewica — „równa płaca za równą pracę”, wsparcie kobiet samotnie wychowujących dzieci, przeciwdziałanie dyskryminacji, <i>gender mainstreaming</i> ; likwidacja luki płacowej w programie Nowoczesnej; Razem proponowała jawność wynagrodzeń oraz 35-godzinny tydzień pracy, co ma poprawić sytuację rodziców na rynku pracy; PSL — zrównanie uprawnień emerytalnych kobiet i mężczyzn do 40-letniego stażu pracy;
Aktywność kobiet w innych obszarach sfery publicznej dostrzegana przez partie	ZL — polityka <i>gender mainstreaming</i> dotycząca wszystkich rodzajów polityk publicznych; PSL sytuacja kobiet w służbach mundurowych i propozycja specjalnych grantów na ich aktywizację w tym obszarze; Razem — legalizacja związków partnerskich i wsparcie dla kobiet pragnących wejść w taki układ;
Przemoc wobec kobiet	przemoc wobec kobiet to problem niedostrzegany przez partie; tylko ZL wysunęła postulat skutecznego ścigania sprawców przemocy oraz kompleksowych szkoleń dla przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w zakresie przeciwdziałania przemocy i walka ze stereotypami; KORWiN — zapowiedź uchylecia w całości ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i wypowiedzenie przez Polskę „konwencji antyprzemocowej”; Partia KORWiN postulowała ściąganie alimentów, a ich nieopłacanie winno być karane na ogólnych zasadach dotyczących niepłacenia długów, zniesienie kary więzienia za niewykonywanie obowiązku alimentacyjnego, który powinien zostać ograniczony do ukończenia 18. roku życia; Razem — nacisk na ścigalność alimentów oraz zniesienie kryterium dochodowego w zakresie ubiegania się o świadczenia z funduszu alimentacyjnego;
Problem rodzicielstwa i opieki nad dziećmi	różne preferowane modele polityki rodzinnej: PO, ZL, Razem i PSL — nacisk na rozwinięcie systemu opieki instytucjonalnej (żłobki, przedszkola i inne formy opieki); PSL — żłobek i przedszkole za 1 zł, a dostępnych ma być 50 tys. miejsc w żłobkach i 70 tys. miejsc w przedszkolach; Razem — propozycja uzupełnienia systemu o opiekę popołudniową i weekendową w wybranych placówkach; w programie PiS akcent położono na umocnienie pozycji matki wobec pracodawcy — wydłużenie bez względu na formę zatrudnienia urlopów na opiekę nad dziećmi (urlopy dla kobiet, brak takich kwestii w przypadku ojców); Razem — urlopy rodzicielskie trwające 480 dni dzielone równo między partnerów oraz zniesienie ulgi podatkowej na dzieci, a wprowadzenie w jej miejsce powszechnego zasiłku wychowawczego;

cd. tabela 2

Polityka zdrowotna	kompleksowo z perspektywy płci potraktowana przez PiS, ZL i Razem; PiS skoncentrowało się na poprawie opieki nad matką i dzieckiem — zagwarantowanie pełnego finansowania opieki medycznej dla kobiet w ciąży i podczas porodu; ZL — postulat refundacji leczenia niepłodności metodą <i>in vitro</i> , wprowadzenie rzetelnej i dostosowanej do wieku młodzieży edukacji seksualnej, przywrócenie prawa do przerywania ciąży i refundacja antykoncepcji; Razem — pełna refundacja antykoncepcji i <i>in vitro</i> oraz liberalizacja ustawy antyaborcyjnej; inaczej rozłożono akcenty, bo PiS skoncentrowany na kobiecie w ciąży i matce pisze o „zdrowiu prokreacyjnym”, a partie lewicowe o „zdrowiu reprodukcyjnym” obejmującym nie tylko ciążę i poród.
--------------------	--

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. CHELSTOWSKA, M. DRUCIAREK, A. NIZIŃSKA: *Program partii a sprawa kobiet. Analiza* — Obserwatorium Równości Płci [<http://rownoseplci.pl/pdf.php?id=90> (dostęp: 31.10.2015)].

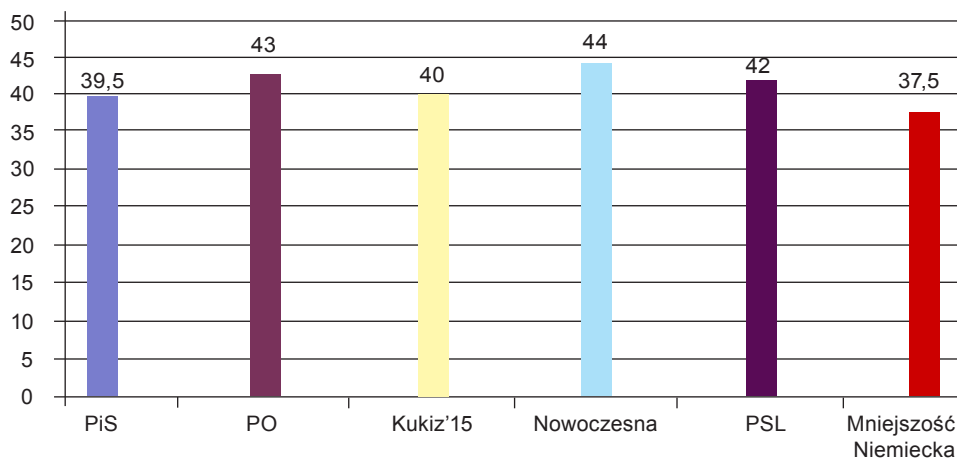
Tabela 3

## Kandydaci w wyborach parlamentarnych 2015

Statystyka kandydatów	SEJM	SENAT
Liczba kandydatów	7858	423
Liczba kandydujących kobiet	3328	58
Liczba kandydujących mężczyzn	4530	365
Średni wiek kandydatów	42	53
Średni wiek kandydujących kobiet	42	54
Średni wiek kandydujących mężczyzn	43	53

Źródło: Dane udostępnione przez Państwową Komisję Wyborczą.

Największą liczbę bezwzględną kobiet kandydujących do izby niższej parlamentu w 2015 roku można odnaleźć na listach wyborczych PO (393), następnie PSL (384), Nowoczesnej (373) i PiS (363). Natomiast, jeżeli weźmie się pod uwagę udział procentowy kobiet w grupie kandydujących z ramienia poszczególnych ugrupowań (wykres 1), wówczas uzyska się inne wyniki, które rzetelniej obrazują politykę partii w zakresie równości płci, przynajmniej w obszarze budowania list wyborczych. Najwyższy odsetek kobiet uzyskano na listach Nowoczesnej Ryszarda Petru, gdyż 44% kandydatów stanowiły w przypadku tej partii kobiety. Na drugim miejscu uplasowała się Platforma Obywatelska z wynikiem 43%, a na trzecim — PSL z rezultatem 42%. Najmniej kobiet kandydujących z ramienia poszczególnych partii politycznych pojawiło się na listach PiS w okręgu 40 (Koszalin) — 33,3%, ale jednocześnie w tym samym okręgu odsetek kobiet usytuowanych na listach Nowoczesnej wyniósł 61,5%. Szczegółowe dane zaprezentowano w tabeli 4 oraz na wykresie 1.



Wykres 1. Odsetek kobiet kandydujących do Sejmu VIII kadencji z list wybranych ugrupowań

Źródło: Analiza własna na podstawie zebranych materiałów. Wartości oznaczają odsetek kobiet kandydujących do Sejmu VIII kadencji na listach wybranych partii politycznych.

Tabela 4

Kandydaci do Sejmu reprezentujący wybrane ugrupowania — analiza pod kątem płci

Analizowana zmienna	Podmioty biorące udział w podziale mandatów do Sejmu VIII kadencji					
	PiS	PO	Kukiz'15	Nowoczesna	PSL	Mniejszość Niemiecka
Liczba kandydatów do Sejmu	919	916	838	841	916	24
Liczba kobiet kandydujących do Sejmu	363	393	334	373	384	9
Okręg, w którym odsetek kandydujących kobiet względem ogółu kandydatów był najmniejszy	Okręg 40 (Koszalin) 33,3%	Okręg 22 (Krosno) 36,4%	Okręgi 5 (Toruń), 36 (Koszalin), 39 (Poznań) 35%	Okręgi 25 (Gdańsk) i 31 (Katowice) Po 35%	Okręg 35 (Olsztyn) 35%	Komitet zarejestrowany w jednym okręgu wyborczym nr 21 (Opole) a kobiety stanowiły 37,5% kandydatów
Okręg, w którym odsetek kandydujących kobiet względem ogółu kandydatów był największy	Okręgi 17 (Radom) i 41 (Szczecin) po 50%	Okręg 20 (Warszawa) 58,3%	Okręg 37 (Konin) 52,9%	Okręg 40 (Koszalin) 61,5%	Okręg 28 (Częstochowa) 57,1%	

Źródło: Analiza własna na podstawie dostępnych materiałów. Liczby podano w wartościach bezwzględnych.

Z list Platformy Obywatelskiej startowało do Senatu 84 kandydatów (8 kobiet), z PiS — 98 kandydatów (13 kobiet), Kukiz'15 — liczba kandydatów do Senatu 9 (1 kobieta), PSL — 58 kandydatów (10 kobiet), Nowoczesna — 16 kandydatów (4 kobiety). Z wymienionych partii najwyższy odsetek kobiet kandydujących do izby wyższej parlamentu uzyskano w przypadku Nowoczesnej 25%<sup>11</sup>. Do Senatu dostało się 12 kobiet, z czego 7 startowało z list PiS, 4 z list PO i 1 kandydowała jak osoba niezależna<sup>12</sup>. Co trzecia kandydująca dostała na liście miejsce biorące, czyli z dużą szansą na mandat — podała „Gazeta Wyborcza”<sup>13</sup>.

Łącznie kobiety uzyskały 125 mandatów do Sejmu. Posłanki VIII kadencji Sejmu reprezentują pięć podmiotów: PiS, PO, Kukiz'15, Nowoczesna i PSL. Biorąc pod uwagę wartości bezwzględne, najwięcej kobiet do Sejmu weszło z list PiS (54), gdyż jest to też najliczniejszy klub. Na przeciwnym biegunie usytuowane jest PSL, które do Sejmu wprowadziło 3 kobiety. Najlepiej jednak udział kobiet w rozkładzie mandatów dla poszczególnych ugrupowań ukazują proporcje. Wówczas najlepszy rezultat będzie miała Nowoczesna Ryszarda Petru, gdyż wprowadzi liczbę posłanek z tej partii to tylko 12 osób, ale to aż 43% klubu. Drugą partią, która wśród nowo wybranych posłów ma najwięcej kobiet jest Platforma Obywatelska, z wynikiem 36% składu klubu (50 kobiet). Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 5 i na wykresie 2. Tylko dwie wymienione partie mają w swoich klubach ponad 35% kwotę kobiet, dzięki wprowadzaniu mechanizmów zwiększających szanse pań<sup>14</sup>. Najczęściej kobiety umieszczane są na tzw. miejscach niebiorących czyli takich, które nie dały mandatu w poprzednich wyborach — te odległe miejsca na liście zostały określone przez Jarosława Kaczyńskiego damskimi — przypomina cytowana dziennikarka „Gazety Wyborczej”. W klubie PiS kobiety uzyskały 23% miejsc (24% miejsc biorących dla kobiet), w PSL 19% (20% miejsc biorących dla kobiet), w Kukiz'15 zaś 14% mandatów należy do kobiet.

W okręgu opolskim kobiety nie dostały żadnego mandatu, w grupie posłów ze Szczecina zaś panowie stanowią 92%, w Płocku 90%, w Poznaniu i Lublinie po 80%. Najwyższy wynik uzyskany przez kobiety odnotowano w Sosnowcu, gdzie posłanki zdobyły 56% mandatów, w Legnicy zaś i Wał-

<sup>11</sup> PO — 9,5% kobiet walczących o mandat senatora, PiS — 13,3%, Kukiz'15 — 11,1%, PSL — 17%, Nowoczesna — 25%.

<sup>12</sup> Do Senatu dostało się 61 kandydatów PiS, 34 — PO, 1 z PSL i 4 kandydatów niezależnych.

<sup>13</sup> A. KUBLIK: *Tysiąc biorących miejsc na listach wyborczych dla kobiet*. „Gazeta Wyborcza” 24.09.2015 r.

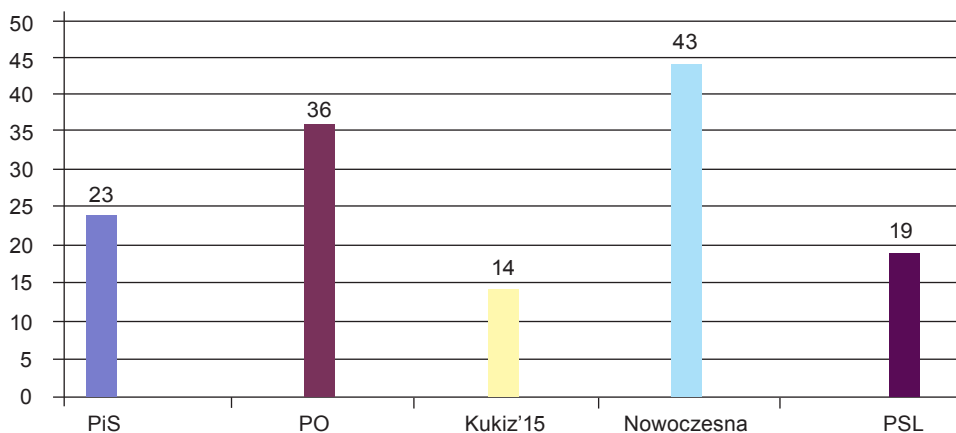
<sup>14</sup> Nowoczesna przyjęła zasadę, że na każdej liście musi być co najmniej 1 kobieta w pierwszej trójce (udało się w przypadku 37 list na 41). Platforma chciała mieć „1 kobietę w pierwszej trójce, 2 w pierwszej piątce” (udało się w 38 okręgach).

Tabela 5

## Wyniki wyborów do Sejmu w 2015 roku z uwzględnieniem płci

Analizowana zmienna	Podmioty biorące udział w podziale mandatów do Sejmu VIII kadencji					
	PiS	PO	Kukiz'15	Nowoczesna	PSL	Mniejszość Niemiecka
Liczba okręgów, w których kandydaci danego ugrupowania uzyskali mandat	41	41	40	24	15	1
Liczba okręgów wyborczych, w których kobiety nie uzyskały mandatu	9	6	34	12	13	1
Liczba okręgów wyborczych, w których kobiety uzyskały mandat	32	35	6	12	3	0
Liczba mandatów uzyskanych przez partię	235	138	42	28	16	1
Liczba kobiet, które uzyskały mandat	54	50	6	12	3	0

Źródło: Analiza własna na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej. Wartości podano w liczbach bezwzględnych.



Wykres 2. Odsetek mandatów przypadających po wyborach parlamentarnych kobietom reprezentującym poszczególne ugrupowania w Sejmie VIII kadencji

Źródło: Analiza własna na podstawie zebranych materiałów. Wartości oznaczają odsetek mandatów zdobytych w poszczególnych ugrupowaniach przez kobiety.

brzychu po 50%. Ostatecznie wyniki wyborów pokazały, iż liczba kobiet w 41 okręgach nie przekroczyła 30%. Odsetek kobiet w Senacie pozostał podobnie jak cztery lata temu na poziomie 13%. W wyborach do izby wyższej nie ma regulacji poprawiających szanse kobiet, ponieważ są jednomandatowe okręgi wyborcze, co umożliwiło partii KORWiN wystawienie w wyborach wyłącznie mężczyzn. Ponadto analizy Instytutu Spraw Publicznych wykazały, iż w 57 okręgach na 100 o mandat senatora nie walczyły kobiety, a tylko



w Rzeszowie w walce o prawo zasiadania w Senacie starły się wyłącznie panie. Mężczyźni w gronie kandydujących do Senatu stanowili aż 86%<sup>15</sup>.

Zaprezentowane w tej części artykułu dane pokazały skalę zaangażowania kobiet w wybory parlamentarne w 2015 roku oraz liczbę przedstawicielek płci żeńskiej, zasiadających w Sejmie VIII kadencji. Na co jeszcze warto zwrócić uwagę? Otóż rezultaty głosownia wykazały, iż obywatele „zauważyli” młode pokolenie polityków, gdyż wielu wytrawnych polityków funkcjonujących od wielu lat na polskiej scenie politycznej nie uzyskało mandatu, do Parlamentu zaś weszli nowi, młodzi posłowie i posłanki. Ponadto w parlamentarnych ławach zawitały nowe podmioty — Kukiz’15 i Nowoczesna. Ryszard Petru, najmłodszy lider ugrupowań zasiadających w Sejmie, postawił na kobiety, których odsetek na listach jego partii wyniósł aż 44%. „Udział kobiet w kampanii wyborczej na pozycjach przywódczych, zajmowanie stanowiska premiera, czy pełne kobiet spoty wyborcze to na pewno zmiana — zmiana w obszarze reprezentacji”<sup>16</sup>.

Pippa Norris określiła kobiety odgrywające rolę przywódców politycznych na świecie mianem „barwnych plam na fotografiach z pierwszych stron gazet”. Prowadząc rozważania na temat czynników sprzyjających powstawaniu barier utrudniających, a w wielu wypadkach uniemożliwiających karierę kobiet na wysokich szczeblach polityki, odwołała się do oddziaływania mediów. Choć podkreśliła potrzebę prowadzenia dalszych badań i pogłębionych analiz w tym obszarze, to jednocześnie zasygnalizowała, że sposób ukazywania kobiet w mediach nie pozostaje bez wpływu na ich udział w życiu politycznym. Mass media umacniają stereotypy ról i płci, a to wpływa na kształtowanie się aspiracji kobiet i mężczyzn, a także na postawy istotnych podmiotów sceny politycznej, czyli sponsorów kampanii wyborczych, aktywistów partyjnych i elektoratu<sup>17</sup>.

Stanisław Michalczyk poruszając zagadnienie amerykanizacji kampanii, w pierwszej kolejności odwołał się do personalizacji, oznaczającej eksponowanie kluczowych kandydatów, kreowanie ich pozytywnego wizerunku oraz niejako dopasowywanie kandydata do logiki medialnej<sup>18</sup>. Sztaby prowadzące kampanie wyborcze chętnie korzystają z wzorców pochodzących zza oceanu, gdzie *de facto* narodziła się nowoczesna kampania wyborcza. Oczywiście budowanie pożądanego obrazu kandydata, czy w tym wypadku lidera partii,

<sup>15</sup> A. KUBLIK: *W Sejmie i Senacie najwięcej kobiet od lat...*

<sup>16</sup> A. CHELSTOWSKA, M. DRUCIAREK, A. NIZIŃSKA: *Program partii a sprawa kobiet*. Analiza Obserwatorium Równości Płci [<http://rownoscplci.pl/pdf.php?id=90> (dostęp: 31.10.2015)].

<sup>17</sup> P. NORRIS: *Kobiety przywódcy na świecie: barwne plamy na fotografiach z pierwszych stron gazet*. W: *Aktorzy życia publicznego. Pleć jako czynnik różnicujący*. Red. R. SIEMIŃSKA. Warszawa 2003, s. 131—132.

<sup>18</sup> S. MICHALCZYK: *Demokracja medialna. Teoretyczna analiza problemu*. Toruń 2010, s. 258. Zob. IDEM: *Komunikowanie polityczne. Teoretyczne aspekty procesu*. Katowice 2005.

to nie tylko skomplikowane, pracochłonne i trudne zadanie, ale w dobie silnej personalizacji polityki — działanie mogące zdecydować o wyniku wyborów.

Na podstawie ustaleń teoretycznych Bogusławy Dobek-Ostrowskiej można stwierdzić, iż Ewa Kopacz, Beata Szydło i Barbara Nowacka reprezentujące w ostatnich wyborach parlamentarnych różne ugrupowania polityczne, w zasadzie wpisują się w typ tzw. kandydata produktu, ponieważ ich wizerunki zostały w dużej mierze wykreowane na potrzeby kampanii wyborczej. Polityk lider to kategoria, która w mojej opinii w największym stopniu odpowiada postaci Ewy Kopacz, która startowała w wyborach z pozycji premiera, przewodniczącej PO, jako osoba powszechnie znana, od dłuższego czasu funkcjonująca na najwyższych szczeblach władzy państwowej — uprzednio jako minister zdrowia i marszałek Sejmu<sup>19</sup>.

Redakcja „Rzeczpospolitej” przywołała treść krótkiej charakterystyki Ewy Kopacz, Beaty Szydło i Barbary Nowackiej, opublikowanej na łamach niemieckiej gazety „Die Welt“, opatrzonej hasłem „kobiety walczą o władzę w Polsce”:

1. Ewa Kopacz: „[...] uchodzi za pracowitą i energiczną. Symbolizuje kontynuację dotychczasowej polityki: liberalnej, otwartej na świat, ale i nowe obietnice dotyczące świadczeń socjalnych”. Jednak na kilka miesięcy przed wyborami dopadła ją afera, w której ona sama „nie ma żadnej winy”. Przypomniano szczegóły afery podsłuchowej, która podczas debaty telewizyjnej wyprowadziła z równowagi panią premier do tego stopnia, że „zapomniała wspomnieć o samooczyszczeniu partii”.
2. Beata Szydło: „[...] bardziej twardo stąpa po ziemi i jest mniej elokwentna niż Kopacz” — napisano w niemieckim tytule. Wymieniono etapy kariery wiceprzewodniczącej PiS, odwołując się między innymi do kampanii prezydenckiej Andrzeja Dudy. Autor artykułu zamieszczonego w „Die Welt” wskazał, iż Beata Szydło reprezentuje politykę „wyższej samooceny m.in. wobec wielkich partnerów w UE i zagranicznych inwestorów, lepszych zabezpieczeń socjalnych oraz wsparcia dla rodzin”.
3. Barbara Nowacka: to zdaniem niemieckiego dziennikarza kandydatka kompromisu „między starą, postkomunistyczną lewicą a antyklerykalnym ruchem Palikota”. Podkreślono, iż „prezentuje się przyjemnie i rzeczowo”, a jej światopogląd określono jako „liberalny z naciskiem na klasyczne socjalne tematy lewicy”.

W niemieckim dzienniku przywołano opinię Hanny Bednarek, która stoi na stanowisku, iż pojawienie się kobiet na czele partii walczących o mandaty

---

<sup>19</sup> B. DOBEK-OSTROWSKA: *Komunikowanie polityczne i publiczne. Podręcznik akademicki*. Warszawa 2012, s. 178—179; Zob. E. BOGDANOWSKA-JAKUBOWSKA: *Strategie tworzenia wizerunku własnego w dyskursie publicznym*. W: *Transdyscyplinarność badań nad komunikacją medialną. Stan wiedzy i postulaty badawcze*. Red. M. KITA, M. ŚLAWSKA. T. 1. Katowice 2012, s. 295—296.

w parlamencie to skutek złej jakościowo polityki uprawianej przez mężczyzn oraz faktu, iż wyborcy mają takiej polityki dość. Ponadto kobiety wnoszą do polityki takie cechy, jak poczucie wspólnoty, sympatię i opiekuńczość, co w efekcie łagodzi polityczne obyczaje. Jednocześnie ekspertka podkreśliła, iż za tymi „kobięcymi twarzami” kryją się zmaskulinizowane gremia, które noszą się z zamiarem sprawowania władzy<sup>20</sup>. Rozwinięciem przywołanej charakterystyki są dane zgromadzone w tabeli 6.

Tabela 6

Sylwetki kobiet reprezentujących w wyborach parlamentarnych PO, PiS i ZL

Cecha	EWA KOPACZ	BEATA SZYDŁO	BARBARA NOWACKA
Data urodzenia	3 grudnia 1956 r., 59 lat	15 kwietnia 1963 r., 52 lata	10 maja 1975 r., 40 lat
1	2	3	4
Wykształcenie	Akademia Medyczna w Lublinie; Wydział Lekarski; uzyskała specjalizację drugiego stopnia w zakresie medycyny rodzinnej i pierwszego stopnia w zakresie pediatrii oraz medycyny sądowej	Katedra Etnografii Uniwersytetu Jagiellońskiego; studia podyplomowe menedżer kultury, a później również zarządzanie samorządem terytorialnym w Unii Europejskiej	magister inż. informatyki; zarządzanie na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego i studia MBA we Francuskim Instytucie Zarządzania
Praca zawodowa	lekarz pediatra	pracownik jednostek kultury	kanclerz w szkole zarządzania; współzałożycielka i członek zarządu Fundacji im. Izabeli Jarugi-Nowackiej
Stan cywilny	do 2008 r. mężatka od 2013 r. roku wdowa; jej mąż był prokuratorem	od 1987 r. jest żoną Edwarda	żyje w nieformalnym związku
Rodzina	ma jedną dorosłą córkę Katarzynę, która jest lekarzem, oraz wnuka Juliana	ma dwóch synów: Tymoteusza (uczy się w seminarium duchownym) i Błażeja (studiuje medycynę)	ma dwoje dzieci Kubę (lat 8) i Zosię (lat 5)
Doświadczenie samorządowe	1998—2001 radna sejmiku mazowieckiego	od 1998 r. burmistrz Brzeszcz; od 2002 r. radna sejmiku małopolskiego	-----

<sup>20</sup> *Die Welt: kobiety walczą o władzę w Polsce* [<http://www4.rp.pl/Swiat/310239876-Die-Welt-kobiety-walczą-o-władzę-w-Polsce.html>] (dostęp: 8.11.2015)].

cd. tabela 6

1	2	3	4
Przynależność partyjna	do Platformy Obywatelskiej przysłała w 2001 r. z Unii Wolności; od 2010 r. wiceprzewodnicząca PO; 8.11.2014 r. na mocy statusu partii została przewodniczącą PO po odejściu D. Tuska	w 2005 r. wstąpiła do PiS; od 2010 r. jest wiceprezesem PiS; od 2014 r. skarbnik PiS; 20.06. 2015 r. desygnowana przez J. Kaczyńskiego jako ewentualna kandydatka PiS na premiera	związana z Unią Pracy; w 2005 r. była współzałożycielką Młodych Socjalistów; w 2014 r. dołączyła do Twojego Ruchu; od 2015 r. współprzewodnicząca Twojego Ruchu
Doświadczenie parlamentarne i rządowe	od 2001 r. w Sejmie od 2007 r. minister zdrowia od 2010 r. marszałek Sejmu; 15.09.2014 r. desygnowana na premiera	od 2005 r. w Sejmie od 2011 r. zastępca przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych	brak doświadczenia parlamentarnego (w 2014 r. nieudany start w Eurowyborach z list Europy Plus)
Rola w parlamentarnej kampanii wyborczej w 2015 r.	w parlamentarnej kampanii wyborczej kandydatka PiS na premiera	w parlamentarnej kampanii wyborczej kandydatka PO na premiera	w parlamentarnej kampanii wyborczej stanęła na czele Zjednoczonej Lewicy
Hasło wyborcze	„Praca nie obietnice”; „Kocham Polskę”; „Tak, chodzi o Waszą przyszłość”	„Praca nie obietnice” „Damy radę”	„Szkoły budować, księży opodatkować”; „My nie musimy być blisko ludzi, my jesteśmy ludźmi”
Liczba uzyskanych głosów w wyborach 25.10.2015 r.	230 894	96 127	75 813
Internet	strona internetowa premiera <a href="https://www.premier.gov.pl/">https://www.premier.gov.pl/</a> na Twitterze aktywna na koncju premiera, ale na prywatnym koncju Ewa Kopacz aktywności brak; posiada profil na FB	strona internetowa <a href="http://wybierzpis.org.pl/beata-szydlo">http://wybierzpis.org.pl/beata-szydlo</a> stworzona na potrzeby kampanii wyborczej przez PiS; od 2009 r. ma konto na Twitterze, jest na nim aktywna; na FB profil Beata Szydło polityk i Beata Szydło premier	strona internetowa <a href="http://barbaranowacka.eu/">http://barbaranowacka.eu/</a> na Twitterze od 2011 r. i jest na nim aktywna; ma konto na FB, na stronie internetowej prowadzi blog

Źródło: Analiza własna na podstawie informacji dostępnych w sieci internetowej.

Cechy demograficzno-społeczne pozwoliły stwierdzić, iż najstarsza w tej grupie jest Ewa Kopacz, najmłodsza zaś jest kandydatka Zjednoczonej Lewicy. Wszystkie opisywane kobiety mają wyższe wykształcenie, choć ukończyły zróżnicowane kierunki: Ewa Kopacz — medycyna, Beata Szydło

— etnografia, Barbara Nowacka — informatyka. Ewa Kopacz i Beata Szydło mają dorosłe dzieci. Beata Szydło od wielu lat żyje w związku małżeńskim, były mąż Ewy Kopacz zmarł, a Barbara Nowacka wraz z partnerem wychowuje dwójkę dzieci. Kandydatki PO i PiS stopniowo nabywały polityczne doświadczenie, stawiając pierwsze kroki w samorządach terytorialnych jako radne sejmiku, a Beata Szydło pełniła także funkcje burmistrza Brzeszcz. Barbara Nowacka jest od lat zaangażowana w działalność fundacji imienia jej niezżyjącej matki oraz wspiera środowiska kobiece. W 2001 roku Ewa Kopacz wstąpiła do Platformy Obywatelskiej, do której zaproszenie otrzymała także Beata Szydło, jednak ostatecznie w 2005 roku zdecydowała się zasilić szeregi Prawa i Sprawiedliwości. Rok 2010 to dla obydwu pań moment objęcia funkcji wiceprzewodniczącej swojego ugrupowania. Po powołaniu Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej Ewa Kopacz została przewodniczącą partii oraz prezesem Rady Ministrów. Beata Szydło kierowała kampanią prezydencką Andrzeja Dudy, a wyborczy sukces, który zaskoczył nawet członków PiS, nie tylko umocnił jej pozycję w partii, lecz sprawił, że w naturalny sposób stała się kandydatką na premiera. Barbara Nowacka, choć od zawsze związana z lewicą, nie miała mocnej pozycji na scenie politycznej. Z powodu słabych wyników sondażowych ugrupowania lewicowe zdecydowały się na koalicyjny start w wyborach. Twarzą lewicy w wyborach parlamentarnych została właśnie Barbara Nowacka i pomimo iż samą inicjatywę oceniano pozytywnie, to Olgierd Annusewicz zwrócił uwagę na fakt, że „ten lider pojawił się zdecydowanie za późno. Wskazanie Barbary Nowackiej jako kandydatki na premiera było bardzo dobrym pomysłem i gdyby wcześniej przedstawili jej kandydaturę, osiągnęliby dużo lepszy wynik”<sup>21</sup>.

Najdłuższy staż parlamentarny, ale również największe polityczne doświadczenie ma Ewa Kopacz, która przed objęciem funkcji premiera była już ministrem zdrowia i marszałkiem Sejmu. Beata Szydło od 2005 roku sprawuje mandat poselski, a Barbara Nowacka poza nieudanym startem w ostatnich Eurowyborach nie miała w zasadzie większego kontaktu z polityką na szczeblu krajowym.

Sztab Beaty Szydło prowadził aktywne działania nakierowane na promocję kandydatki z wykorzystaniem nowych mediów. W wirtualnej przestrzeni już w trakcie kampanii kandydatka PiS była określana mianem premier, na przykład na stronie internetowej wybierzpis.org.pl. Obecność liderki PO w sieci internetowej w dużej mierze była związana z pełnioną funkcją prezes Rady Ministrów. Na kampanię wyborczą online nie położono w sztabie

---

<sup>21</sup> *Politolog, specjalista ds. marketingu politycznej UW — Olgierd Annusewicz — w rozmowie z dziennikarzem „Rzeczpospolitej” Michałem Płocińskim* [<http://www4.rp.pl/Wiadomosci/310269878-Partie-potrzebujawyrazistego-lidera.html>] (dostęp: 7.11.2015).

Platformy dużego nacisku. Barbara Nowacka pozostawała aktywna w sieci internetowej, jednak w niewielkim zakresie posiłkowano się wirtualną przestrzenią do promowania kandydatki Zjednoczonej Lewicy. Wykorzystywanie dobrodziejstw Internetu w kampanii wyborczej staje coraz istotniejsze, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę dotychczasowe doświadczenia amerykańskie w tym obszarze.

## Kobiety liderki w wyborach parlamentarnych 2015 Perspektywa medioznawcza

Jak już wspomniano we wstępie, określenie ostatniej kampanii wyborczej do parlamentu 2015 mianem „sfeminizowanej” wynika między innymi z faktu, iż na czele trzech ważnych ugrupowań stanęły kobiety. Zaprezentowane w tej części rozważania wyniki analiz doniesień medialnych umożliwią odpowiedź na pytanie: Jakie wizerunki kobiet reprezentujących w kampanii parlamentarnej PO (Ewa Kopacz), PiS (Beata Szydło) i Zjednoczoną Lewicę (Barbara Nowacka) wykreowano w mediach?

Z raportu PRESS-SERVICE Monitoring Mediów *Scena Polityczna* z października 2015 roku wynikało, iż medialność Ewy Kopacz utrzymywała się na stałym poziomie — miejsce pierwsze przed Jarosławem Kaczyńskim. Jednocześnie najwięcej negatywnych treści pojawiło się w stosunku do liderki PO i aż 12% publikacji w dziennikach ogólnopolskich miało niekorzystny wpływ na jej wizerunek<sup>22</sup>. Mimo to Ewa Kopacz cieszyła się bardzo dużym zaufaniem społecznym, które uwierzytelniała największa liczba głosów oddanych na jej kandydaturę w wyborach parlamentarnych 2015.

Materiały opublikowane w „Gazecie Wyborczej” (GW) i w „Rzeczpospolitej” (Rz) (por. tab. 7) w okresie od 17 lipca do 25 października 2015 roku, w których przywołano osoby Ewy Kopacz, Beaty Szydło oraz Barbary Nowackiej — to surowiec poddany analizie. Wskazane daty stanowią formalne ramy graniczne, wyznaczające okres kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi (Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 25 października 2015 r. oraz dzień przeprowadzenia powszechnego głosowania tj. 25 października 2015 r.). Badania objęły wyłącznie wydania

<sup>22</sup> Raport PRESS-SERVICE Monitoring Mediów *Scena Polityczna* [<http://psmm.pl/pl/raporty-specjalne>] [dostęp: 8.11.2015].

główne dzienników, z wykluczeniem dodatków. Jednostkę pomiarową stanowił wydzielony pod względem graficznym oraz tematycznym fragment tekstu, pochodzący z analizowanych egzemplarzy „Gazety Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”. Weryfikowany zbiór składał się ze 168 egzemplarzy, po 84 dla każdego z dwóch dzienników. W ten sposób wyodrębniono 816 jednostek poddanych badaniu (381 GW, 435 Rz).

Tabela 7

Widoczność medialna Ewy Kopacz, Beaty Szydło, Barbary Nowackiej  
w wybranych dziennikach

Badane media	Imię i nazwisko kandydatki		
	Ewa Kopacz	Beata Szydło	Barbara Nowacka
„Gazeta Wyborcza”	247	113	21
„Rzeczpospolita”	278	128	29
Łącznie	525	241	50

Źródło: Analiza własna na podstawie zebranych materiałów. W tabeli przedstawiono liczbę tekstów, w których wystąpiły powołania na wskazane osoby.

Zainteresowanie dziennikarzy osobą Ewy Kopacz poświadczają dane zgromadzone w tabeli 7 pokazujące, iż z grupy „trzech analizowanych lidererek” to ona była najczęściej obecna w materiałach wybranych dzienników. Szczególna widoczność Ewy Kopacz wynikała z tego, iż pełniła funkcję premiera, a więc nie tylko prowadziła kampanię wyborczą, ale realizowała swoje codzienne obowiązki prezesa Rady Ministrów. Systematycznie o liderkach partyjnych pisywali dziennikarze „Rzeczpospolitej” — zwłaszcza Paweł Majewski (71), Andrzej Stankiewicz (55), Marcin Pieńkowski (38), Michał Szułdryński (21), Jacek Nizinkiewicz (26) i Eliza Olczyk (14). Materiały Renaty Grochał (52), Agaty Kondzińskiej (45), Pawła Wrońskiego (30), Agnieszki Kublik (15), Tomasza Bieleckiego (12), Wojciecha Czuchnowskiego (11), Moniki Olejnik (11) i Witolda Gadomskiego (11) — piszących dla „Gazety Wyborczej” to publikacje drugiego z badanych dzienników, które najczęściej odwoływały się do postaci Ewy Kopacz, Beaty Szydło i Barbary Nowackiej. Na temat lidererek partyjnych pisywano głównie w kontekście krajowym, odnosząc się do bieżących wydarzeń, zwłaszcza w perspektywie toczącej się kampanii wyborczej. Artykuły zwykle zamieszczano w sekcji „Kraj” (GW rubryka „Wydarzenia”), ale w „Rzeczpospolitej” kilka rozbudowanych materiałów opublikowano w sekcji „Opinie”, na przykład Piotr Semka *Porażka na własne życzenie* (22.10.2015) lub Anna Patrycja Czepiel *Śmieciowa debata nad rynkiem pracy* (3.08.2015). Większość jednostek objętych badaniem wpisywało się w grupę gatunków informacyjnych, choć pojawiły się także komentarze czy felietony.

Podstawowy wniosek, który można wysunąć na podstawie danych zgromadzonych w tabeli 8, to stwierdzenie, iż najczęściej w tytułach artykułów odnalezionych w badanych dziennikach przywoływano osobę Ewy Kopacz, co wynikało w dużej mierze z relacjonowania przez redakcje bieżących działań rządu. W stosunku do Ewy Kopacz, Beaty Szydło i Barbary Nowackiej w tytułach artykułów publikowanych na łamach „Gazety Wyborczej” i „Rzeczpospolitej” używano następujących sformułowań: a) odwołania do pełnionych funkcji, czyli w przypadku Ewy Kopacz było to określenie „premier” (np. Michał Szuldrzyński: *Premier minimalizuje straty* Rz 22.07.2015), względem Beaty Szydło zaś stosowano zwrot „poseł” (np. Bartłomiej Kuraś: *Bardzo tajemnicza pani poseł Beata Szydło* GW 11.09.2015); b) używano samego imienia kandydatek (np. Paweł Wroński: *Pojedynek Beaty i Ewy* GW 22.07.2015); c) redakcje posługiwały się samymi nazwiskami liderek partyjnych (np. Agnieszka Kublik, Sebastian Klauziński: *Nowacka liderka wszystkich liderów* GW 7.10.2015, Paweł Wroński: *Kopacz listy pisze* GW 11.08.2015, Bartłomiej Kuraś: *Szydło rządziła na festynach* GW 18.08.2015); d) podawano pełne imię i nazwisko (np. Tomasz P. Terlikowski: *Absurdy Ewy Kopacz* Rz 18.07.2015, Renata Grochał: *Pusty gest Beaty Szydło* GW 3.10.2015); e) posługiwano się innymi określeniami: „kandydatki” (np. Paweł Majewski: *Jak zaplecza kandydatek walczyły w kuluarach* Rz 20.10.2015), „panie” (np. Andrzej Stankiewicz: *Niewykorzystane starcie pań* Rz 20.10.2015) lub „liderki” (np. Agnieszka Kublik, Sebastian Klauziński: *Nowacka liderka wszystkich liderów* GW 7.10.2015); f) aluzyjne, nowe zwroty, frazeologizmy (np. Michał Ogórek: *DeBeata wyborcza* GW 17.10.2015). Najczęściej w tytułach publikacji stosowano formę oficjalną, używając pełnego imienia i nazwiska kandydatki lub samego nazwiska, jednej z trzech liderek reprezentujących ważne podmioty polskiej sceny politycznej.

Tabela 8

Odwołania do Ewy Kopacz, Beaty Szydło i Barbary Nowackiej  
w tytułach artykułów opublikowanych na łamach badanych dzienników

Badane media	Ewa Kopacz	Beata Szydło	Barbara Nowacka
„Gazeta Wyborcza”	20	13	2
„Rzeczpospolita”	17	2	1
Łącznie	37	18	3

Źródło: Analiza własna.

Kolejnym obszarem analiz uczyniono warstwę wizualną — zdjęcia zamieszczone w okresie badawczym na łamach wybranych dzienników, na których można było odnaleźć Ewę Kopacz, Beatę Szydło i Barbarę Nowacką. W badanym okresie liderki partyjne pojawiły się na 77 zdjęciach (28 GW 49 Rz) (por. tab. 9).



Tabela 9

Liderki partyjne na zdjęciach w „Gazecie Wyborczej” i „Rzeczpospolitej”

Badane media	Imię i nazwisko kandydatki		
	Ewa Kopacz	Beata Szydło	Barbara Nowacka
„Gazeta Wyborcza”	23	8	5
„Rzeczpospolita”	35	21	8
Łącznie	58	29	13

Źródło: Analiza własna. Fotografie, na których jednocześnie występowały Ewa Kopacz, Beata Szydło i Barbara Nowacka, zostały przypisane do każdej z osób. W związku z tym wskazana w tabeli liczba fotografii po podsumowaniu wynosi 100 i jest wyższa niż liczba zdjęć, na których uwidoczniiono liderki partyjne (77).

Zasadniczo fotografie można podzielić na trzy grupy: a) zdjęcia, na których uwidoczniiono tylko liderki partyjne, b) zdjęcia, na których obok wskazanych kobiet pojawiają się inni ludzie, c) zdjęcia przedstawiające razem Ewę Kopacz, Beatę Szydło czy Barbarę Nowacką. Najliczniejszą kategorię tworzą fotografie ukazujące wyłącznie liderki partyjne (30). Niewiele mniejszy zestaw obejmuje zdjęcia kandydatek w towarzystwie innych osób (28). Na 16 zdjęciach uwidoczniiono zarówno Ewę Kopacz, jak i Beatę Szydło, ale można również wskazać zdjęcia (3) przedstawiające postaci trzech liderek partyjnych. Ewa Kopacz była fotografowana podczas oficjalnych wystąpień w roli prezes Rady Ministrów, na przykład podczas posiedzeń Sejmu, konferencji prasowych, uroczystości państwowych oraz wydarzeń związanych z toczącą się kampanią wyborczą (spotkania z wyborcami). W przypadku Beaty Szydło można wskazać wiele zdjęć o charakterze portretowym, a także fotografie przedstawiające kandydatkę PiS w ławach sejmowych, w związku z realizowaną funkcją poselską, jak i podczas spotkań wyborczych. Fotografie portretowe to dominujący sposób ukazywania liderki Zjednoczonej Lewicy. Redakcje dzienników zamieszczały zdjęcia portretowe na pierwszych stronach, zapowiadając materiał dotyczący kampanii wyborczej. Wskazane elementy wizualne towarzyszyły prezentacji postulatów wyborczych kandydatek oraz służyły oznaczeniu na mapie wyborczej obszaru, z którego dana osoba kandydowała. Starcie PO — PiS czy też Kopacz — Szydło — to najczęstszy kontekst kampanii parlamentarnej 2015 roku, znajdujący swoje odzwierciedlenie także na zdjęciach, gdyż na wielu fotografiach (16) liderki dwóch najważniejszych ugrupowań politycznych uwidaczniiano razem, na przykład w związku z udziałem w debacie.

Postać Jarosława Kaczyńskiego znalazła się na 9 zdjęciach w „Rzeczpospolitej” i na 11 w „Gazecie Wyborczej”. Jeszcze bardziej wyeksponowano osobę Andrzeja Dudy, którego można było odnaleźć na 25 fotografiach w „Gazecie Wyborczej” i na 21 w „Rzeczpospolitej”. Inne osoby pojawiające się w analizowanych materiałach to: Paweł Kukiz, Ryszard Petru, Donald Tusk, Bronisław Komorowski. Ewa Kopacz wystąpiła w roli lidera PO, pia-



„Gazeta Wyborcza”, 20.10.2015 r.



„Rzeczpospolita”, 2.10.2015 r.



„Rzeczpospolita”, 15.10. 2015 r.



„Rzeczpospolita”, 13.10.2015 r.

Ryc. 1. Przykłady zdjęć z postaciami Ewy Kopacz, Beaty Szydło i Barbary Nowackiej opublikowane w badanym okresie na łamach „Rzeczpospolitej” i „Gazety Wyborczej”

stującego urząd Premiera RP — taką kreację w okresie kampanii było widać również na zdjęciach. Natomiast patrząc na kandydatkę PiS przez pryzmat publikacji odnalezionych na łamach badanych dzienników, można stwierdzić, iż Beata Szydło to „nowa twarz PiS”, choć na fotografiach widać, że najbardziej eksponowaną postacią partii, w wyniku wygranych wyborów prezydenckich był Andrzej Duda. Ponadto wyraźnie uwidaczniano nieślabnącą pozycję „przywódcy” oraz moderatora strategii wyborczej Prawa i Sprawiedliwości — Jarosława Kaczyńskiego. Agnieszka Kublik i Iwona Szpala określiły Ewę Kopacz i Beatę Szydło mianem: *Kobiety niewyzwolone* (GW 26—27.09.2015), a pytanie postawione w lidzie przywołanego artykułu, jest jak odpowiedź na pytanie o rolę dwóch głównych rywelek odgrywaną w macierzystych partiach oraz o ich funkcję sprawowaną w trakcie kampanii: „Ewa Kopacz walczy o być albo nie być. Swoje i Platformy. Dla Beaty Szydło batalia o fotel premiera to tylko kolejne partyjne zadanie?” Zatem z perspektywy autorek cytowanego tekstu, Ewa Kopacz to partyjna liderka, Beata Szydło zaś to „partyjny żołnierz”, wykonujący rozkaz, co nie zmienia faktu, że w przypadku obydwu kobiet nie można mówić o pełnej niezależności od męskich gremiów decyzyjnych.

W przypadku premier Ewy Kopacz informacje publikowane w „Gazecie Wyborczej” i „Rzeczpospolitej” w okresie od 17 lipca do 25 października 2015 roku dotyczyły zadań realizowanych w związku z bieżącą polityką rządu (np. Leszek Kostrzewski, Piotr Miączyński: *Kopacz odmraża pieniądze dla urzędników* GW 4.09.2015; Barbara Oksińska: *Rząd przegrywa z węglem* Rz 24.09.2015) oraz prowadzoną kampanią wyborczą. Redaktorzy odnosili się do pomysłu wyjazdowych posiedzeń rządu RP w trakcie kampanii (np. Maciej Majewski: *Wizerunkowy problem z wyjazdami* Rz 30.07.2015). Przytaczano liczne wypowiedzi liderki PO, w których podsumowywała rządy swojej partii (np. Renata Grochal: *Premier się stara, a Platforma śpi* GW 30.09.2015), przedstawiała propozycje zmian (np. Krystyna Babiak, Michał Koczan: *Umowy śmieciowe: dobra diagnoza, zła recepta* Rz 22.10.2015), ale również straszyla opozycją (np. Renata Grochal, Jarosław Kurski: *Kopacz: Nie chcę żyć w państwie wyznaniowym* GW 29.07.2015). Ewa Kopacz pojawiała się bardzo często w artykułach poruszających sprawę uchodźców (np. Tomasz Bielecki: *Składka na uchodźców* GW 24.09.2015; Anna Słojewska: *Powstrzymać uchodźców* Rz 24.09.2015). W trakcie kampanii wróciła sprawa afery podsłuchowej (np. Michał Szuldrzyński: *Bohaterów taśm rozliczą wyborcy* Rz 20.07.2015), która Ewie Kopacz mocno komplikowała budowanie pozytywnego wizerunku PO. Dziennikarze opisywali również napięte relacje na linii prezydent Andrzej Duda — rząd Ewy Kopacz (np. Janina Blikowska, Joanna Ćwiek: *Kto zawinił w aferze „dłoniowej”* Rz 2.10.2015; Paweł Wroński: *Prezydent nie uznaje premiera* GW 25.09.2015). Ekspertcy wypowiadali się na temat błędów popełnianych przez Platformę Obywatelską (np. Paweł

Majewski: *Ciągle te same błędy* Rz 22.10.2015), a także oceniali prowadzoną kampanię i wieścili przegraną partii Ewy Kopacz w wyborach parlamentarnych (np. Andrzej Stankiewicz: *Zmierzch Platformy władzy* Rz 21.10.2015).

Beata Szydło — podobnie jak liderka PO — w analizowanym okresie prezentowała program wyborczy swojej partii (np. Piotr Markiewicz: *Pisowskie obietniki* GW 2.09.2015; Paweł Majewski: *Wolny rynek nie służy pacjentowi* Rz 15.09.2015), atakowała konkurencyjne ugrupowanie (np. Paweł Majewski: *Zielona wyspa vs. wyższe płace* Rz 2.10.2015), wzywała do poparcia swojej partii, uczestniczyła w konwencjach (np. Tomasz Dybalski, Agata Kondzińska: *Pochwała niemieckich proszków na konwencji PiS* GW 23.10.2015) i spotkaniach (Paweł Majewski: *Krynica. Salon polityczny* Rz 10.09.2015). Beata Szydło podkreślała dobre relacje z prezydentem, które w jej opinii po wygranej PiS gwarantują realizację wyborczych obietnic (Jacek Nizinkiewicz: *Czym prezydentem będzie Andrzej Duda* Rz 22.07.2015). Pod koniec kampanii wyborczej doszło do „samoaktywizacji” prezesa Jarosława Kaczyńskiego, co również nie umknęło uwagi dziennikarzy (np. Agata Kondzińska: *Jazdy Kaczyńskiego* GW 30.09.2015).

Sondaże wyborcze to kolejny temat uwidoczniiony na łamach badanych dzienników w kontekście starcia PO i PiS (np. Paweł Majewski: *Lepszy wizerunek premier Kopacz* Rz 22.07.2015; Tomasz Krzyżak: *PiS wciąż zwiększa przewagę nad PO* Rz 10.09.2015). Dziennikarze poświęcili dużo uwagi procesowi tworzenia list wyborczych przez poszczególne ugrupowania (np. Paweł Wroński: *Kopacz listy pisze* GW 11.08.2015; Paweł Majewski: *Czar marszu po władzę* Rz 31.08.2015).

Najważniejszym medialnym wydarzeniem kampanii parlamentarnej 2015 były debaty liderów. Zanim jednak doszło do starcia, dzięki pośrednictwu mass mediów można było obserwować przepychanki dotyczące ustalenia, czy do debaty powinno dojść, kto z kim winien rozmawiać oraz jaki kształt powinno przybrać spotkanie (np. Paweł Majewski: *Pojedynek nie jest przesądzony* Rz 30.09.2015). Pierwsze starcie Ewy Kopacz i Beaty Szydło przed kamerami miało miejsce 19 października 2015 roku. Efekt rozmowy liderki w studiu telewizyjnym, a raczej jego brak, najlepiej podsumowują pierwsze strony najpopularniejszych polskich dzienników z 20 października 2015 roku, gdzie w „Gazecie Wyborczej” pojawił się tytuł *Remis bez wskazania*, w „Rzeczpospolitej” zaś — *Starcie bez przełomu*. Dziennikarze i eksperci komentujący przebieg debaty mówili o strachu, który opanował kandydatki skupione na defensywie, a nie na konkretach. Zablockowanie możliwości zadawania pytań sprawiło, iż spotkanie przerodziło się w prezentację postulatów wyborczych, przerywaną próbami zaatakowania oponentki, nie dając jednak większych możliwości zmiany wyniku wyborów.

Parlamentarna kampania wyborcza była starciem PO i PiS, Kopacz i Szydło, ale w wyścigu o dobry wynik głosowania wzięła udział jeszcze

jedna kobieta — Barbara Nowacka. W analizowanym okresie na łamach badanych dzienników można odnaleźć zaledwie 50 tekstów, w których pojawiła się liderka Zjednoczonej Lewicy. W „Gazecie Wyborczej” z 7 października 2015 roku opublikowano wywiad z Barbarą Nowacką zatytułowany *Nowacka liderka wszystkich liderów*, przeprowadzony przez Agnieszkę Kublik i Sebastiana Klauzińskiego. Teksty, w których pojawiła się postać lewicowej liderki, dotyczyły utworzenia Zjednoczonej Lewicy (np. Sebastian Klauziński: *Lewica prawie Zjednoczona* GW 31.07.2015; Marcin Pieńkowski: *Lewica idzie jednym frontem do wyborów* Rz 10.08.2015), układania list wyborczych (np. Paweł Majewski: *Dobre miejsce to nie wszystko* Rz 23.10.2015), toczonej się kampanii wyborczej (np. Sebastian Klauziński: *Sobota lewicy* GW 12.10.2015; Marcin Pieńkowski: *Odmlodzona lewica wraca* Rz 5.10.2015) oraz udziału w debacie (np. Wojciech Czuchnowski, Paweł Wroński: *Programy 8 partii w 8 minut* GW 21.10.2015). Szeroko komentowano wystąpienie reprezentanta Razem Adriana Zandberga (np. Paweł Wroński: *Efekt Zandberga* GW 22.10.2015; Janina Blikowska: *Adrian Zandberg „Historyk, działacz i wierzący socjalista”* Rz 22.10.2015). W artykule *Drugie pokolenie do Sejmu* autorstwa Janiny Blikowskiej i Joanny Ćwiek, opublikowanym na łamach „Rzeczpospolitej” 15 października 2015 roku, czytelnik mógł się zapoznać z tekstem na temat dzieci polityków (m.in. Barbara Nowacka, Małgorzata Wassermann, Tomasz Cimoszewicz, Marek Pęk i Przemysław Czarnecki), startujących w wyborach. Rafał Chwedoruk, politolog z Uniwersytetu Warszawskiego, stwierdził, iż „w polityce liczy się nazwisko. Przeciętny wyborca nie zwraca uwagi na imię — czy to ten czy inny Tusk albo Marcinkiewicz. Dlatego właśnie partie starają się, by na ich listach tacy ludzie się znaleźli. Bo to im da głosy”<sup>23</sup>. W kontekście udziału lewicy w wyborach polskie mass media zwróciły uwagę na Zjednoczoną Lewicę, która startując jako koalicja, stanęła przed trudnym zadaniem przekroczenia przewidzianego ustawą progu 8% (np. Agnieszka Kublik: *ZLew ustawia się pod sondaż* GW 15.09.2015).

Przed wyborami parlamentarnymi z przeprowadzonego przez CBOS sondażu wynikało, iż największym zaufaniem Polaków cieszył się wówczas prezydent Andrzej Duda (56% ankietowanych), ale na drugim miejscu uplasowała się Ewa Kopacz, której ufało 45% badanych. Trzecie miejsce w tym rankingu zajęła Beata Szydło z wynikiem 39%. Prezes Jarosław Kaczyński cieszył się zaufaniem 31% ankietowanych, reprezentująca Zjednoczoną Lewicę Barbara Nowacka zaś uzyskała wynik na poziomie 25%<sup>24</sup>. Platforma Obywatelska przegrała starcie z Prawem i Sprawiedliwością, pojedynk

<sup>23</sup> J. BLIKOWSKA, J. ĆWIEK: *Drugie pokolenie do Sejmu*. „Rzeczpospolita” 15.10.2015 r.

<sup>24</sup> A. CYBULSKA: *Zaufanie do polityków w ostatnich dniach kampanii wyborczej*. CBOS, komunikat nr 5263, 30.10.2015 r.

*Kopacz i Szydło w ringu* (Renata Grochal, Agata Kondzińska GW 15.10.2015) podczas debaty był różnie oceniany, ale to Ewa Kopacz uzyskała w wyborach parlamentarnych w skali kraju największą liczbę głosów. „Sukces Szydło jest sukcesem PiS, a to, że Platforma nie spadła poniżej 20 proc., jest olbrzymią zasługą głównie Ewy Kopacz. PO wszystkie siły skierowała na promowanie i podkreślanie roli pani premier i Kopacz udźwignęła ten ciężar. Byłbym dziś bardzo sceptyczny wobec ocen, że Platforma mogła w tych wyborach osiągnąć lepszy wynik...”<sup>25</sup>. Przywołane słowa zdają się potwierdzać wyniki głosowania oraz liczne badania, w których to Jarosław Kaczyński był prezentowany jako najważniejsza osoba w PiS. Rola i autorytet Beaty Szydło „namaszczonej” na premiera z ramienia PiS — przez pryzmat prezesa partii — traciły swoje znaczenie i rangę. W ostatniej kampanii parlamentarnej medialne odbicie „twarzy lidera PiS” miało niejako potrójny wymiar i przybierało oblicze Jarosława Kaczyńskiego, Andrzeja Dudy i Beaty Szydło, choć starcie dwóch najważniejszych partii było formalnie kreowane jako potyczka Ewy Kopacz i Beaty Szydło.

## Podsumowanie

„Jeszcze nigdy w Polsce o władzę nie walczyło tak wiele kobiet. Kobiety mają lepsze maniery, stąd w kampanii wyborczej nie było chwytów poniżej pasa”<sup>26</sup> — napisano w niemieckim „Die Welt”. Przywołane słowa stanowią podsumowanie prowadzonych w artykule rozważań. Zaprezentowano dane pokazujące udział kobiet w podziale mandatów do polskiego parlamentu od roku 1989, w celu potwierdzenia widocznej tendencji wzrostowej w tym zakresie. Szczegółowe analizy obrazujące zaangażowanie Polek w ostatnie wybory parlamentarne to ważny argument pozwalający stwierdzić, iż opisywane wydarzenia polityczne miały sfeminizowany charakter.

„Dzisiejsza polityka jest szalenie spersonalizowana i by osiągnąć w niej sukces, trzeba postawić na wyrazistą twarz, z którą ludzie będą partię kojarzyli”<sup>27</sup>. Medialny portret Ewy Kopacz to obraz prawdziwego przywódcy, na którego barkach spoczywał cały ciężar kampanii wyborczej, prowadzonej przez Platformę Obywatelską, równoległe realizującego zadania związane

<sup>25</sup> *Politolog, specjalista ds. marketingu politycznej UW — Olgierd Annusewicz — w rozmowie z dziennikarzem „Rzeczpospolitej” Michałem Płocińskim* [<http://www4.rp.pl/Wiadomosci/310269878-Partie-potrzebujawyrazistego-lidera.html>] (dostęp: 7.11.2015)].

<sup>26</sup> *Die Welt: kobiety walczą o władzę w Polsce* [<http://www4.rp.pl/Swiat/310239876-Die-Welt-kobiety-walczawladzewpolsce.html>] (dostęp: 8.11.2015)].

<sup>27</sup> *Politolog, specjalista ds. marketingu politycznej UW — Olgierd Annusewicz...*

z pełnieniem funkcji premiera RP. Jednocześnie to właśnie liderka PO pokazała się z najbardziej osobistej i prywatnej perspektywy w czasie ostatniej kampanii wyborczej. Beata Szydło to „twarz” profesjonalnie poprowadzonej kampanii Prawa i Sprawiedliwości w stylu amerykańskim. Wizerunek liderki prawicy wykreowany w mediach był bardzo formalny, surowy, oparty zgodnie z sugestiami dziennikarzy na dwóch najważniejszych fundamentach, jakimi byli Jarosław Kaczyński i Andrzej Duda. Kuratela męskich przywódców, funkcjonujących na polskiej scenie politycznej, sprawowana nad „niewyzwolonymi” kobietami, to temat obecny w doniesieniach redakcji badanych tytułów — zwłaszcza w przypadku Beaty Szydło. Barbara Nowacka to osoba oceniana przez komentatorów życia politycznego pozytywnie, jednak nie zdołała odwrócić sytuacji na korzyść Zjednoczonej Lewicy i wprowadzić koalicji do parlamentu. Kampania wyborcza, która stała się przestrzenią dla starcia Kopacz — Szydło czy PO — PiS, zepchnęła na margines innych liderów i ich ugrupowania.

Kandydatki realizowały działania zaplanowane przez sztaby wyborcze, które za pośrednictwem mediów mogli obserwować potencjalni wyborcy. Zaryzykuję stwierdzenie, iż pojawienie się na „wyborczym ringu” Beaty Szydło i Barbary Nowackiej, to odpowiedź na kandydaturę Ewy Kopacz. Tutaj płeć mogła mieć olbrzymie znaczenie. Od początku było wiadomo, że PO do wyborów poprowadzi premier Kopacz. Okres elekcji to czas brutalnej walki o każdy głos. Wystawiając przeciwko kandydatce PO kobiety, sztaby wyborcze PiS i ZL uniknęły komentarzy i oskarżeń o brutalne napaści czy szowinizm. Opisywane kobiety „wymieniały uderzenia”, każda z nich koncentrowała się na innych aspektach prowadzonej kampanii, ale ataków osobistych unikały. Wiele tekstów nie odnosiło się do kandydatek bezpośrednio, a większość omawianych w dziennikach spraw dotyczyła toczącej się wówczas kampanii. Beata Szydło skupiła się na eksponowaniu „dobrej zmiany”, której była spersonalizowanym odpowiednikiem. Ewa Kopacz ostrzegała przed PiS, roztaczając zatrważające wizje Polski pod rządami partii Jarosława Kaczyńskiego. Barbara Nowacka stała się symbolem zjednoczenia polskiej lewicy, nadzieją, ratunkiem, lekarstwem, które miało uchronić ugrupowania lewicowe przez całkowitą destrukcją. Na wizerunki kandydatek wpłynęła sytuacja na scenie politycznej. Największe piętno na obrazie Ewy Kopacz odcisnął kryzys migracyjny i afera taśmowa, atutem zaś w rękach Beaty Szydło i jej sztabu wyborczego była wygrana Andrzeja Dudy. Medialny obraz liderki Zjednoczonej Lewicy był najbardziej neutralny. Barbara Nowacka nie była utożsamiana z polityką, gdyż uprzednio koncentrowała się na działalności społecznej.

Sukces Andrzeja Dudy w wyborach prezydenckich „dodał skrzydeł” zwolennikom partii Jarosława Kaczyńskiego. Uwierzyli w możliwość przejęcia władzy, uzyskali potwierdzenie słuszności przyjętej strategii, postawili na Beatę Szydło, ponieważ sprawdziła się w roli szefowej sztabu kandydata na

prezydenta z ramienia PiS. A na Platformę Obywatelską po przegranej Bronisława Komorowskiego padł strach i to on stał się podłożem błędów, pomyłek systematycznie wytykanych przez media, ekspertów i politycznych oponentów. Redakcje prognozowały klęskę PO w wyborach parlamentarnych, a wyniki głosowania ukazywano w mediach jak spełnienie kasandrycznej przepowiedni zwolenników Ewy Kopacz.

W ostatnich wyborach parlamentarnych postawiono na „kobiece oblicze”, także w kontekście wizualnym, dlatego na fotografiach publikowanych w „Gazecie Wyborczej” i „Rzeczpospolitej” można odnaleźć Ewę Kopacz, Beatę Szydło i Barbarę Nowacką. Wprawdzie sprawy płci żeńskiej nie leżały w centrum zainteresowań sztabów wyborczych, ale Ewa Kopacz próbowała zyskać poparcie środowisk kobiecych, ukazując swoją główną oponentkę, jako osobę nieczułą na problemy współczesnych kobiet.

Oficjalnie na czele nowego rządu stanęła trzecia kobieta w historii Rzeczypospolitej, lecz mimo to „kobiety zbyt często pojawiają się w polityce przy okazji opowiadania dowcipów czy w patriarchalnym klimacie »doceńniania« lub konieczności »chronienia przez mężczyzn swoich kobiet i dzieci« (przez polityków mężczyzn), a zbyt rzadko jako partnerki dialogu. W ten sposób kwestie dotyczące bezpośrednio spraw kobiet są infantylizowane i umniejszane — a w rezultacie marnowane są szanse na zdobycie większej liczby głosów”<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> K. PAWLIKOWSKA, D. MAISON: *Polki. Spełnione profesjonalistki, rodzinne panie domu czy obywatelki świata?* Warszawa 2014, s. 117.



Dariusz Krawczyk

Wydział Kontaktów Społecznych Urzędu Miejskiego w Zabrze

## Prasa samorządowa w cyberprzestrzeni. Nowy wymiar polityki informacyjnej gmin i powiatów

**Abstract:** Self-government press in cyberspace. New dimension of information policy of communes and poviats?

The Internet development allows to apply in social communication modern technological solutions. Cyberspace becomes not only alternative, comparing to traditional media, source of obtaining information but in line with convergence phenomenon it absorbs press, radio, television making their content available in a new formula. In this way computer network helps to expand social range of conventional media. This also applies to self-government press. Depending on economic condition and communication needs of units e-face of such press can have different character. In smaller places on the Internet pages there are catalogues which allow to read or download searched content. In large cities make out of economic self-government press autonomous communication platforms gathering plentiful of carriers and messages. Innovativeness of forms helps to create among the auditorium competences thresholds e.g. related with using applications on mobile devices which give the receivers the access to desired resources. The research of media audience shows that the receivers expect from self-government the presence of commune and poviat press in the cyberspace.

**Keywords:** media relations, shaping the image, self-government press, information policy, communes promotion, territorial marketing

### Wstęp

Po wprowadzeniu na początku sierpnia 2015 roku w Gliwicach płatnych stref parkowania i uruchomieniu Punktów Informacji Administracji Publicz-

nej, czyli urządzeń służących w tym przypadku także do poboru opłat za parkowanie, okazało się, że część kierowców nie była w stanie uiścić ustalonej stawki<sup>1</sup>. Przed urządzeniami wielofunkcyjnymi, gdzie „można m.in. doładować telefon, zapłacić rachunki, kupić bilet na wydarzenia kulturalne czy sprawdzić rozkład jazdy autobusów”<sup>2</sup>, ustawiały się kolejki zdenerwowanych ludzi pragnących po prostu zapłacić za parkowanie. Niezależnie od pojawiających się wówczas awarii sieci poboru opłat<sup>3</sup> niektórzy zmotoryzowani nie mieli pojęcia, jak skorzystać z automatu PIAP, ponieważ na monitorze wyświetlała się niebieska litera „P”, a wciskanie któregośkolwiek z klawiszy systemu sterowania nie powodowało żadnej zmiany. Wreszcie rozkładali ręce przyzwyczajeni, że urządzenia wyposażone w klawiaturę wymagają od użytkownika wykorzystania przycisków.

Poczucie bezradności wynikało z faktu, że akurat ci chętni do zajęcia miejsc parkingowych i uiszczenia przewidzianej prawem opłaty nie potrafili zaadaptować w tym celu nawyku użytkowników smartfonów polegającego na bezpośrednim dotykaniu ekranu urządzenia. Na stronie internetowej Biuro Obsługi Strefy Płatnego Parkowania zamieściło instrukcję obsługi parkomatu rozpoczynającą się od słów: „[...] aby rozpocząć obsługę parkomatu, dotykamy ekranu, a następnie naciskamy obrazek z literą P”<sup>4</sup>. Ale porady publikowane w cyberprzestrzeni nie zapewniały wystarczającej komunikacji z osobami stojącymi na śródmiejskich ulicach i mającymi problem z przełamaniem swojego rodzaju sensorycznej bariery, która nie pozwalała im uruchomić parkomatu. Dopiero po kilku dniach na monitorach umieszczono nakładkę z informacją zachęcającą do dotyknięcia ikony widocznej w centralnej części ekranu. Przykład nadaje się do zobrazowania problemów występujących w świecie nowoczesnych środków masowego przekazu na styku rozwiązań technologicznych z nawykami publiczności medialnej. Dotyczy to nie tylko mediów komercyjnych, ale także nośników zarządzanych przez administrację publiczną, a w tym jednostki samorządu terytorialnego.

---

<sup>1</sup> Pobór opłat rozpoczęto 3 sierpnia 2015 r. Więcej: S. CICHON: *Płatne parkowanie ma przed sobą przyszłość*. „Dziennik Zachodni”, 17.07.2015, s. 9.

<sup>2</sup> Oficjalna strona internetowa Biura Obsługi Strefy Płatnego Parkowania w Gliwicach pod adresem [<http://parkowaniegliwice.pl>] (dostęp: 18.08.2015)].

<sup>3</sup> Biuro Obsługi Strefy Płatnego Parkowania w Gliwicach na swojej stronie internetowej 7.08.2015 r. podawało: „od 3 sierpnia otrzymaliśmy od kierowców ponad 300 zgłoszeń o błędach występujących w parkomatach lub o niedziałających urządzeniach” [<http://parkowaniegliwice.pl>] (dostęp: 18.08.2015)].

<sup>4</sup> *Parkomat — instrukcja obsługi* [<http://parkowaniegliwice.pl>] (dostęp: 18.08.2015)].

## Przekształcenia w formule udostępniania odbiorcom elektronicznych wydań tytułów prasowych

Wraz z poszerzaniem społecznego zasięgu Internetu<sup>5</sup> powszechnie praktykowane stało się udostępnianie elektronicznych wersji tradycyjnych gazet w sieci komputerowej. Na zakończenie badanego okresu<sup>6</sup> internauci w sposób powszechny — darmowo lub w formie odpłatnej — korzystali z zasobów e-prasy. Tradycyjną metodą dostępu do tych treści było skorzystanie z witryny internetowej wydawcy za pośrednictwem komputera stacjonarnego. Rozwój technologiczny doprowadził do przekształcenia prostego modelu interakcji w cyberprzestrzeni: 1) internauta dysponujący komputerem, 2) sieć komputerowa, 3) strona internetowa dysponenta poszukiwanych treści. Z czasem w relacji tej między innymi użytkownik został wyposażony w urządzenia mobilne (smartfony, tablety), sieć stała się dostępna bezprzewodowo, a wydawcy tradycyjnych gazet oferowali internautom wykorzystanie nowych rodzajów oprogramowania użytkowego także do obsługi multi-mediów.

Wprowadzenie kolejnych progów kompetencyjnych w postaci na przykład możliwości instalowania na urządzeniach przenośnych aplikacji umożliwiających odbiorcom dostęp do pożądaných zasobów wymagało już dodatkowych umiejętności oraz odpowiedniego sprzętu. Z tego powodu audytorium korzystające z innowacyjnego nośnika było zwykle mniejsze niż liczba użytkowników tradycyjnych, choć również internetowych, form upowszechniania treści publikowanych przez redakcję. W przypadku wydawców komercyjnych wydatkowanie środków finansowych na wdrażanie pilotowych nowinek technicznych wynikało z realizacji strategii marketingowych ukierunkowanych na uzyskanie przewagi w rywalizacji konkurencyjnej poprzez pozyskanie i utrzymanie użytkowników. Działania na rzecz opracowywania i udostępniania innowacyjnych rozwiązań sieciowych poza zwiększeniem skali społecznego obioru mediów pozwalały uatrakcyjnić ofertę promocyjną, a to ułatwiało pozyskiwanie wpływów z reklam ze względu na poszerzony zasięg. Przekształcenia związane z rozwojem środków masowego przekazu stanowiły też przedmiot refleksji badawczej, ponieważ „media i komunikowanie masowe stoją dzisiaj w centrum zainteresowania społecznego. Zjawiskami i procesami związanymi z funkcjonowaniem tych dwóch fenomenów sfery publicznej interesują się obywatele, instytucje, organizacje, władze. Ponadto

<sup>5</sup> Według szacunków ekspertów na koniec 2014 r. w Polsce korzystało z Internetu 22,9 mln użytkowników, „co daje nam 24. miejsce na świecie”. Por. *3 miliardy internautów w 2015 r.*, *Polska w Top 25* z 21.11.2014 r. [<http://www.wirtualnemedial.pl>] (dostęp: 20.11.2015)].

<sup>6</sup> Stan opisany w artykule obejmującym okres do końca 2015 r.

są one przedmiotem penetracji i badań różnych nurtów naukowych i dyscyplin akademickich<sup>7</sup>. Weryfikacji podlegała również działalność wydawnicza samorządów, które coraz częściej sięgały po sieć komputerową, aby zdywersyfikować dystrybucję treści publikowanych za pośrednictwem tradycyjnych nośników (samorządowej prasy drukowanej, rzadziej regionalnej bądź lokalnej stacji radiowej lub telewizyjnej administrowanej przez samorząd oraz mediów komercyjnych w ramach działań reklamowych). Pamiętać jednak należy, że gminy i powiaty dysponując funduszami publicznymi oraz realizując strategię komunikacyjną formułowaną w ramach podmiotu o charakterze jednostki administracji publicznej, miały mniejsze potrzeby i możliwości w zakresie zastosowania nowoczesnych rozwiązań internetowych. To jedna z przyczyn, dla których e-oblicze prasy samorządowej generalnie było skromniejsze niż oferta profesjonalnych koncernów medialnych. Im jednak większa gmina, tym bardziej jej obecność w cyberprzestrzeni zwykle odpowiadała najnowszemu trendom, nabierając cech typowych dla portalu ogólnoinformacyjnego. Dotyczyło to szczególnie miast na prawach powiatu. Upowszechniane w ten sposób zasoby, a w tym również prasa samorządowa, podlegały więc efektom zjawiska konwergencji także w zakresie formuły udostępniania odbiorcom.

## Dostęp do elektronicznych wydań prasy samorządowej — analiza empiryczna

Prasa samorządowa w badanym okresie dostępna była na stronach internetowych urzędów gmin i starostw powiatowych. Ten podstawowy sposób kontaktu z zawartością wzbogacały jednak różnego rodzaju urozmaicenia technologiczne. Szczególnie w dużych miastach na prawach powiatu publikacje samorządowe eksponowano w formie umożliwiającej nie tylko komfortową lekturę, lecz także pobieranie, drukowanie, uruchamianie na urządzeniach mobilnych oraz — co wyjątkowo istotne w sferze skuteczności komunikowania — dalsze udostępnianie również za pośrednictwem mediów społecznościowych.

Przykładem rozbudowanej struktury pozwalającej na realizację polityki informacyjnej oraz wypełnianie zadań z zakresu marketingu terytorialnego z wykorzystaniem efektu synergii prasy samorządowej oraz możliwości

---

<sup>7</sup> S. MICHALCZYK: *Spółeczeństwo medialne. Studia z teorii komunikowania masowego*. Katowice 2008, s. 71.

cyberprzestrzeni mógł być portal Gdyni, gdzie statycznemu plikowi graficznemu z gazetą „Ratusz. Informacje Rady i Prezydenta Gdyni”<sup>8</sup> towarzyszyła wersja on-line, a także elektroniczny spis tytułów poszczególnych artykułów publikowanych w gazecie papierowej umożliwiający dostęp do każdego z opublikowanych tekstów za pośrednictwem strony internetowej Gdyni. Treści z periodyku mogły być też udostępniane na Facebooku. Wydawca tygodnika, którym był Urząd Miasta Gdyni, zapewniał prenumeratę wersji elektronicznej. Subskrypcję można było bezpłatnie zamówić za pośrednictwem strony internetowej magistratu. Na marginesie zaznaczyć można, że swoistej digitalizacji funkcjonalnej rozumianej nie tylko jako nadawanie postaci cyfrowej danym, ale również całym procesom podlegała działalność redakcyjna samorządów. Świadectwem tych przemian są uwagi techniczne dla publikujących w gdyńskiej gazecie miejskiej: „[...] materiały do bieżącego numeru (w jak najprostszej formie graficznej) przyjmowane są pocztą elektroniczną do piątku poprzedzającego edycję. Uwaga! Rękopisów nie przyjmujemy”<sup>9</sup>.

Portal internetowy urzędu ułatwiał zarazem użytkownikom zainteresowanym treściami z życia miasta nawigowanie po innych sferach cyberprzestrzeni zaadaptowanych dla działań komunikacyjnych samorządu. Z poziomu strony głównej można było przejść bowiem do „oficjalnego profilu Gdyni — miasta z morza i marzeń”<sup>10</sup> w serwisie Twitter, odwiedzić profil miejski w YouTube, skorzystać z zasobów wizualnych udostępnianych na „oficjalnym i bardzo PINTERESTującym profilu miasta Gdyni”<sup>11</sup> czy zapoznać się z prezentowanymi przez Gdynię materiałami fotograficznymi w serwisie społecznościowym Instagram. Formule gazety dostępnej na stronie internetowej samorządu i uruchamianej przez użytkownika na monitorze komputera towarzyszyły aplikacje pozwalające na korzystanie z zasobów za pośrednictwem urządzeń mobilnych. Należała do nich aplikacja „eRatusz” przygotowana z myślą o użytkownikach różnych typów smartfonów oraz tabletów. Zachęcano ich posiadaczy do pobierania aplikacji, aby ułatwić uzyskiwanie bieżących informacji lokalnych. Podkreślano, że wiadomości

---

<sup>8</sup> „Ratusz” — bezpłatny tygodnik informacyjny Rady i Prezydenta Miasta Gdyni o numerze ISSN 1232-6623 jest tygodnikiem redagowanym przez zespół prasowy Urzędu Miasta Gdyni, który w roku 2015 ukazywał się w nakładzie od 28 do 30 tys. egzemplarzy i co piątek kolportowany był w 140 punktach miasta. Źródło: Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) zatwierdzona przez Prezydenta Miasta Gdyni dot. przetargu nieograniczonego o wartości poniżej 207.000 EUR na usługę druku i kolportażu tygodnika w 2015 r. opublikowana w serwisie Biuletynu Informacji Publicznej oficjalnej strony internetowej [<http://www.gdynia.pl>] (dostęp: 5.05.2015)].

<sup>9</sup> Treść ze stopki redakcyjnej publikowanej na s. 13 opisywanego periodyku.

<sup>10</sup> Profil Gdyni w serwisie społecznościowym Twitter pod adresem [<https://twitter.com/MiastoGdynia>] (dostęp: 6.11.2015)].

<sup>11</sup> Profil Gdyni w serwisie społecznościowym Pinterest pod adresem [<https://www.pinterest.com/gdynia>] (dostęp: 6.11.2015)].

te dotyczą „różnych dziedzin — kultury, sportu, gospodarki, infrastruktury. Nie dzielimy informacji na kategorie tematyczne. Ich wspólnym mianownikiem jest Gdynia. Artykuły pisane są przystępnym, żywym językiem, wzbogacone w wideo i fotorelacje”<sup>12</sup>. Z nowoczesnymi rozwiązaniami technologicznymi i organizacyjnymi elektronicznych wersji narzędzi komunikacyjnych zapewnianych przez samorząd Gdyni w badanym okresie kontrastował jedynie archaiczny układ graficzny pierwotnej wersji gazety, czyli wydania papierowego.

Mniejsze jednostki samorządu terytorialnego — w stosunku do wielkich miast na prawach powiatu, jakim była Gdynia — dysponowały ograniczonymi możliwościami finansowymi i technologicznymi. Być może posiadały zarazem skromniejsze potrzeby związane z wykorzystaniem mediów samorządowych w realizacji strategii komunikacyjnej. Koncentrowały się więc na upublicznianiu gazety samorządowej na stronie internetowej gminy lub powiatu tylko w wersji pozwalającej na lekturę lub pobranie. Tak było między innymi w przypadku Urzędu Gminy Białowieża, gdzie za pośrednictwem witryny internetowej w dziale „Gazeta lokalna” można było dowiedzieć się, że „o wszelkich sprawach dotyczących naszego regionu przeczytasz w magazynie »Głos Białowieży«. Zobacz ostatnie wydanie lub zapisz plik PDF na dysku komputera”<sup>13</sup>. W tej lokalizacji dostępne były bieżące i archiwalne wydania bezpłatnego miesięcznika samorządowego<sup>14</sup>. Medioznawcy badający portale samorządowe słusznie zauważyli, że „co prawda prasa samorządowa jest odrębnym medium dostępnym na poziomie lokalnym, jednak zamieszczanie jej cyfrowej wersji na stronach miasta czy gminy jest znacznym ułatwieniem w dostępie do niej, jak również przejawem konwergencji mediów na poziomie lokalnym”<sup>15</sup>. Samorząd rzeczywiście zwykle ułatwiał internautom skorzystanie z zawartości własnych periodyków. Przykładowo: wyraźnym banerem z tytułem miesięcznika samorządowego „Gazeta Otwocka” umieszczonym na stronie głównej oficjalnego portalu internetowego samorząd Otwocka zapraszał użytkowników do zapoznania się z elektro-

<sup>12</sup> Informacja na temat aplikacji „eRatusz” reklamowanej sloganem — „Zawsze pod ręką, zawsze aktualny, zawsze o Gdyni”. Źródło: opis dla zainteresowanych pobraniem aplikacji na urządzenia firmy Apple Inc. pod adresem [<https://itunes.apple.com> (dostęp: 7.11.2015)].

<sup>13</sup> Informacja ze strony Urzędu Gminy Białowieża pod adresem [<http://www.bialowieza.gmina.pl> (dostęp: 13.11.2015)].

<sup>14</sup> Czasopismo określone jako „Bezpłatny Miesięcznik Społeczności Lokalnej. Głos Białowieży” o numerze ISSN 1427-5546 wydawany przez Białowiecki Ośrodek Kultury w wersji papierowej drukowany był w nakładzie 350 egz.

<sup>15</sup> P. SZOSTOK: *Konwergencja mediów na przykładzie funkcjonowania miejskich i gminnych portali internetowych w województwie śląskim*. W: *Konwergencja mediów i jej skutki dla współczesnego dziennikarstwa*. T. 2. Red. M. GIERULA, P. SZOSTOK. Katowice 2012, s. 159.

nicznymi wydaniem i periodyku<sup>16</sup>. Na stronie głównej portalu Kraśnika też eksponowany był baner zapraszający do lektury gazety bezpłatnej, której elektroniczne wydanie udostępniano w podkatalogu „Prasa lokalna”<sup>17</sup>. Na portalu Urzędu Miasta i Gminy w Buku miesięcznik samorządowy<sup>18</sup> znajdował się w rubryce „PDF Kosynier Bukowski. Do pobrania” wyraźnie wyeksponowanej w dolnej części strony głównej<sup>19</sup>. Niekiedy jednak administratorzy oczekiwali od czytelników większych umiejętności w zakresie nawigacji, jak na przykład w Piotrkowie Trybunalskim rocznik samorządowy znajdował się w podkatalogu „Nasz Piotrków — gazeta samorządowa” w katalogu „Z życia miasta” działu „Nasze miasto” strony głównej. Tam można było dotrzeć do elektronicznej wersji rocznika zawierającego „informacje dotyczące działalności piotrkowskiego samorządu”<sup>20</sup>.

W części mniejszych gmin i powiatów — mimo ograniczonych środków finansowych — skutecznie posługiwano się efektem synergii komunikacyjnej, zapowiadając na nośnikach w cyberprzestrzeni fakt ukazania się gazety samorządowej, a nierzadko także prezentując zawartość materiałów najatrakcyjniejszych czytelniczko lub najważniejszych ze względu na linię programową redakcji. Tak postępowali zarządzający oficjalną stroną Starostwa Powiatowego w Ciechanowie, gdzie w dziale poświęconym przedstawieniu aktualności zapowiadano najnowsze wydania czasopisma lub wiodące tematy podejmowane w danym numerze. Przykładem jest tekst pt. *Ukazał się najnowszy numer Samorządowca Powiatu Ciechanowskiego*<sup>21</sup> zawierający informację, że „aktualny numer bezpłatnej gazety można uzyskać w Starostwie Powiatowym w Ciechanowie, instytucjach powiatowych, dużych sklepach na terenie miasta i w siedzibach gmin — na terenie powiatu. Samorządowiec jest dostępny także w wersji elektronicznej na stronie Starostwa Powiatowego”<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> Periodyk samorządowy „Gazeta Otwocka” o numerze ISSN 1234-0545 wydawany przez Urząd Miasta Otwocka dostępny był na portalu: <http://www.otwock.pl> (dostęp: 12.11.2015).

<sup>17</sup> Gazeta samorządowa „Nasza Gmina. Kraśnik” dostępna była w podkatalogu opisanym jako: „Gazetka” na stronie urzędu gminy pod adresem: <http://www.gminakrasnik.pl> (dostęp: 18.11.2015).

<sup>18</sup> „Kosynier Bukowski” o numerze ISSN 1429-2742 wydawany był przez Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury i dostępny w sieci sprzedaży egzemplarzowej.

<sup>19</sup> Zawartość witryny pod adresem: <http://www.buk.gmina.pl> (dostęp: 18.11.2015).

<sup>20</sup> Gazeta „Nasz Piotrków” o numerze ISSN 1732-2391 w wersji papierowej „wydawana jest w nakładzie ok. 30 tysięcy egzemplarzy i trafia do skrzynek pocztowych piotrkowian”, a w wersji elektronicznej dostępna jest na oficjalnym portalu miasta pod adresem: <http://www.piotrkow.pl> (dostęp 13.11.2015).

<sup>21</sup> Miesięcznik określony jako „Gazeta Samorządowa Powiatu Ciechanowskiego” o numerze ISSN 1640-1476 wydawana przez Zarząd Powiatu w Ciechanowie.

<sup>22</sup> Informacja z oficjalnej strony internetowej Starostwa Powiatowego pod adresem: [www.ciechanow.powiat.pl](http://www.ciechanow.powiat.pl) (dostęp: 5.11.2015).

Jeszcze zwięźlejszej prezentacji tej dokonywano na stronie Urzędu Miejskiego w Namysłowie, gdzie rubryka „Aktualności” zawierała wyłącznie następującą informację: „Nowy numer Gazety Namysłowskiej” ilustrowaną zdjęciem przedstawiającym dwa egzemplarze wydrukowanej gazety<sup>23</sup>.

Dodać można, że w mniejszych miejscowościach prasę samorządową na stronach internetowych jednostek samorządu terytorialnego często udostępniano w katalogach tworzących roczniki poszczególnych periodyków. Użyteczność takiego rozwiązania była dość dyskusyjna dla przeciętnych czytelników zainteresowanych poznaniem bieżących wydarzeń w gminie lub powiecie. Mogła natomiast stanowić funkcjonalne źródło danych dla odbiorców korzystających z tych zasobów w celach dokumentacyjnych bądź w ramach pracy naukowej. Przykładem może być witryna gminy Nędza, gdzie w dziale „Rozrywka” zgromadzono elektroniczne wersje miesięcznika samorządowego począwszy od numeru 1 z 2007 roku<sup>24</sup>. W zbliżonej formule przygotowano też katalog „E-gazeta samorządowa” na portalu gminy Psary, gdzie elektroniczną wersję miesięcznika można było pobrać w formacie PDF bądź przeczytać „on-line” z wykorzystaniem platformy issuu.com ułatwiającej lekturę<sup>25</sup>. W katalogu zgrupowano roczniki wydań gazety od roku 2011, a począwszy od 2013 roku wraz z każdym numerem wydania elektronicznego publikowany jest spis treści periodyku w formie kilkunastu krótkich zapowiedzi typu: „W bieżącym numerze gazety między innymi: Budowa węzła komunikacyjnego na DK86, Boisko wielofunkcyjne w Dąbiu gotowe, Ruszyła budowa chodników przy drogach powiatowych [...]”<sup>26</sup>. Niekiedy na samorządowych witrynach internetowych katalogi prezentujące wydawnictwa gminne czy powiatowe miały nie tylko charakter czysto użytkowy — umożliwiający zapoznanie się z bieżącym numerem czasopisma, lecz także przedstawiały działalność wydawniczą urzędu w ujęciu historyczno-formalnym. Przykładem może być strona Urzędu Gminy Dąbrowa Biskupia, gdzie szczegółowo przytoczono chronologię powoływania gazety wraz z numerami stosownych uchwał Rady Gminy, postanowieniem sądu o wpisie w rejestrze dzienników i czasopism czy nadaniu numeru ISSN. Ponadto informowano o nagrodach, jakie zdobyła redakcja w konkursach pre-

---

<sup>23</sup> Magazyn samorządowy „Gazeta Namysłowska” o numerze ISSN 1897-9963 wydawany przez Urząd Miejski w Namysłowie w wersji papierowej ukazywał się w deklarowanym nakładzie 7700 egz.

<sup>24</sup> Bezpłatny miesięcznik „Gazeta Samorządowa Gminy Nędza” o numerze ISSN 2081-0202 wydawany był w nakładzie 1200 egz. przez tamtejszy urząd gminy.

<sup>25</sup> „Głos Gminy Psary” o numerze ISSN 1732-985X ukazywał się jako bezpłatny miesięcznik samorządowy wydawany przez Urząd Gminy Psary w deklarowanym nakładzie 2800 egz.

<sup>26</sup> Zapowiedź październikowego wydania „Głosu Gminy Psary” na gminnym portalu internetowym pod adresem: <http://ugpsary.nazwa.pl> (dostęp: 19.11.2015).



znaczonych dla prasy lokalnej<sup>27</sup>. Do takiej formuły prezentacji e-wydania prasy samorządowej nawiązywano w gminie Czosnów, gdzie w głównym miejscu katalogu „Gazeta Czosnowska” znajdowały się informacje o misji gazety oraz reprodukcje pierwszego numeru z 24 marca 2005 roku<sup>28</sup>. Dopiero poniżej umieszczano link do aktualnego wydania periodyku. Kolejne wydania łączone były następnie w roczniki. W przypadku starostw powiatowych nierzadko eksponowano pisma samorządowe gmin tworzących dany powiat. Dodawano niekiedy inne rekomendowane czasopisma, jak na przykład w Starostwie Powiatowym w Dąbrowie Tarnowskiej, gdzie na stronie internetowej w dziale „Informacje o powiecie” znajdowały się periodyki: „Powiśle Dąbrowskie”, „Więści Szczucińskie”, „Echo Radgoszczy”, „Gazeta Gręboszowska” i... Czasopismo Duszpasterskie „Żyjmy Ewangelią”<sup>29</sup>.

Warto więc zaznaczyć, że portale części jednostek samorządu terytorialnego eksponowały nie tylko własną prasę samorządową, lecz przedstawiały internautom szeroki krajobraz medialny gminy lub powiatu. Nierzadko ułatwiały też dotarcie do elektronicznych wersji prasy komercyjnej. Postępowano tak na przykład w gminie Wołomin, gdzie strona internetowa w rubryce „Ważne adresy i telefony” zawierała odnośnik „Lokalne media” udostępniający dane teleadresowe, adresy poczty elektronicznej oraz stron internetowych, a także dane personalne redaktorów naczelnych redakcji prasowych i radiowych<sup>30</sup>. Podobne rozwiązanie wprowadzono w Sieradzu, gdzie na portalu samorządowym utworzono katalog „Media lokalne”, z informacją, że w tym dziale „znajdą Państwo dane teleadresowe wszystkich funkcjonujących w Sieradzu mediów: prasy, radia, telewizji oraz portali internetowych”<sup>31</sup>. Taki też model kategoryzacyjny przyjęto w podkatalogach, udostępniając dane poszczególnych redakcji z podziałem na wydawców czasopism oraz nadawców radiowych, telewizyjnych i internetowych. Identyczny podział stosował też na przykład Urząd Miasta Rzeszowa, dzieląc katalog „Media lokalne” na podkatalogi zawierające rejestr redakcji 1) prasy, 2) radia, 3) tele-

<sup>27</sup> „Informator samorządu gminnego w Dąbrowie Biskupiej. Dąbrowianin” o numerze ISSN 1644-213X ukazywał się jako kwartalnik.

<sup>28</sup> Administrujący witryną gminy akcentowali, że gazeta jest „gminnym informatorem ukazującym się bezpłatnie co dwa tygodnie. Redagują ją pracownicy Urzędu Gminy i gminnych jednostek organizacyjnych. Misją gazety ma być rzetelna informacja o gminie, skierowana do mieszkańców, służąca wzajemnej wymianie myśli i współtworzeniu rozwoju gminy”. Informacja z portalu: <http://www.czosnow.pl> (dostęp: 19.11.2015).

<sup>29</sup> Zawartość działu: „Informacje o powiecie” na oficjalnej stronie internetowej Starostwa Powiatowego pod adresem: <http://powiatdabrowski.pl> (dostęp: 19.11.2015).

<sup>30</sup> Na oficjalnej stronie Urzędu Miejskiego w Wołominie podawano dane umożliwiające kontakt z 10 redakcjami mediów lokalnych i regionalnych. Źródło: [<http://wolomin.org> (dostęp: 13.11.2015)].

<sup>31</sup> Informacja z oficjalnej strony internetowej sieradzkiego magistratu pod adresem: <http://www.umsieradz.pl> (dostęp: 17.11.2015).

wizji oraz 4) „mediów internetowych”<sup>32</sup>. Z kolei Urząd Miejski w Świeciu na swojej witrynie publikował dane mediów lokalnych, wprowadzając uszczegółowioną segmentację rynku prasowego z podziałem na działy zawierające informacje o 1) dziennikach, 2) tygodnikach oraz 3) miesięcznikach<sup>33</sup>.

## Prasa samorządowa w cyberprzestrzeni — wyniki badań publiczności medialnej

Wydawanie prasy samorządowej w okresie omawianym w artykule budziło liczne wątpliwości. Począwszy od często podnoszonych zarzutów związanych z tworzeniem nieuczciwej konkurencji wobec pracy komercyjnej poprzez wskazywanie na perswazyjny charakter upowszechnianych przekazów po brak wypełniania kontrolnej funkcji mediów czy podejrzenie o łamanie dyscypliny finansów publicznych w przypadku pozyskiwania środków zewnętrznych pochodzących z reklam przez redakcje funkcjonujące w ramach urzędów gmin i starostw powiatowych. Krytykom działalności wydawniczej gmin i powiatów odpowiadali jej zwolennicy, wskazując na zgodne z ustawą o samorządzie terytorialnym<sup>34</sup> dążenie do zaspokojenia komunikacyjnych potrzeb wspólnoty lokalnej. Zwracano przy tym uwagę na fakt, że media komercyjne działając w celu odniesienia efektów ekonomicznych, preferują formułę przekazu treści opierającą się na potrzebie wywołania emocji wśród odbiorców. Tabloidyzację odnajdywano zarówno w polegającym na epatowaniu czytelnika sensacją doborze tematów, jak też schlebającej najniższemu gustowi gradacji przedstawianych materiałów oraz samym sposobie realizacji przekazów odpowiadającym możliwie najprymitywniejszym typom percepcji. Podnoszono zarazem, że koncerty medialne zazwyczaj nie były zainteresowane edycją prasy na terenach, gdzie gęstość zaludnienia lub potencjał gospodarczy nie gwarantowały rentowności udostępnianych produktów czy to w formie zysków ze sprzedaży egzemplarzo-

<sup>32</sup> W skład „mediów internetowych” wchodziło 10 portali regionalnych i gospodarczych z podkarpacia. Źródło: strona rzeszowskiego magistratu pod adresem: <http://www.rzeszow.pl> (dostęp: 18.11.2015).

<sup>33</sup> W rubryce „Dziennik” znajdował się jeden odnośnik do „Gazety Pomorskiej”, czyli dziennika wydawanego przez koncern Polska Press Sp. z o.o. Źródło: oficjalna strona internetowa Urzędu Miejskiego w Świeciu pod adresem: <http://www.swiecie.eu> (dostęp: 17.11.2015).

<sup>34</sup> Ustawa o samorządzie terytorialnym stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a wśród zadań własnych znalazła się m.in. promocja gminy oraz wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej. Art. 6 i 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95.

wej, czy też wpływów z pozyskiwania reklam i ogłoszeń. Uwarunkowania ekonomiczne musieli brać pod uwagę także mniejsi przedsiębiorcy zainteresowani aktywnością na rynku prasowym. W tak pojmowanych mediach komercyjnych brakowało miejsca dla prezentacji zagadnień społecznie ważnych podawanych ciekawie, lecz nie tabloidowo.

Wątpliwości prawne zgłaszano także w kwestii publikowania w prasie samorządowej płatnych ogłoszeń i reklam. Z jednej strony Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie już w 1998 roku<sup>35</sup> wyraziła krytyczną ocenę takiej działalności. Taki sam pogląd podtrzymała RIO w Łodzi<sup>36</sup> oraz Kolegium RIO we Wrocławiu, wypowiadając się w sprawie wydawania gazety gminnej<sup>37</sup>. Jednak opolska RIO w 2015 roku uznała, że gazeta samorządowa — podobnie jak każdy inny periodyk — może publikować odpłatne materiały promocyjne<sup>38</sup>, a w uzasadnieniu odwołano się do opinii prawnej stanowiącej, że „zasady uczciwej konkurencji wymagają, aby ogłoszenia i reklamy także w prasie samorządowej publikować zasadniczo odpłatnie”<sup>39</sup>. W rezultacie część gazet samorządowych publikowała płatne treści reklamowe, a część nie podejmowała się takiej działalności. Panowała w tym zakresie pełna dowolność, chociaż część jednostek samorządu terytorialnego (przede wszystkim duże miasta na prawach powiatu) postępowała według zasady, że periodyk nie publikuje reklam, gdy jest wydawany bezpośrednio przez urząd gminy lub jeden z wydziałów tego urzędu. Natomiast treści reklamowe zamieszcza odpłatnie w sytuacji, gdy samorząd jest wydawcą w sposób pośredni jako na przykład gminna instytucja kultury czy sportu lub spółka z udziałem gminy.

Tak więc mimo licznych kontrowersji wokół wydawania prasy samorządowej medioznawcy analizujący komunikowanie lokalne przyznawali, że nośniki zarządzane przez administrację publiczną spełniają funkcję informacyjną. Takie były między innymi wnioski sformułowane przez Patrycję Szostok, która prowadziła szeroko zakrojone badania nad tym tematem, konkludując: „[...] analizy przeprowadzonych badań skłaniają do konstatacji, że

<sup>35</sup> Uchwała RIO w Rzeszowie z 27 stycznia 1998 roku, sygn. akt IV/323/98, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” z 1999 r., nr 2 (72).

<sup>36</sup> *Bez reklamy. W gminnej prasie nie mogą ukazywać się płatne ogłoszenia*, Serwis Samorządowy Polskiej Agencji Prasowej w depešy z 7 stycznia 2014 r. Źródło: [<http://samo.rzad.pap.pl> (dostęp: 15.11.2015)].

<sup>37</sup> Stanowisko Kolegium z 7 maja 2014 r. na oficjalnej stronie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. Źródło: [<http://www.wroclaw.rio.gov.pl> (dostęp: 2.11.2015)].

<sup>38</sup> Pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nr NA.III-0221-6/2015 do sekretarza Gminy Ozimek z 10 marca 2015 r. Źródło: Biuletyn Informacji Publicznej opolskiej RIO pod adresem: <http://www.bip.rio.opole.pl> (dostęp: 15.11.2015).

<sup>39</sup> A. SZEWC: *Wydawanie gminnych gazet*, z 20 grudnia 2012 r. w serwisie internetowym Pisma Samorządu Terytorialnego „Wspólnota” pod adresem: <http://www.wspolnota.org.pl> (dostęp: 15.11.2015).

prasa samorządowa, mimo swych licznych uchybień, jest potrzebna na lokalnych rynkach prasowych. Szczególnie potrzeba jej wydawania jest widoczna tam, gdzie nie ma alternatywnego medium lokalnego. Przeciwnicy prasy samorządowej stawiają tu mocny argument, że wydawanie przez samorządy prasy blokuje niezależne inicjatywy wydawnicze i stanowi dla nich nieuczciwą konkurencję. Trudno odnosić się do takiego przekonania, nie znając realiów politycznych, ekonomicznych i kulturowych danej społeczności<sup>40</sup>. Warto zaznaczyć, że społeczność lokalna gmin i powiatów nie tylko dopuszczała prowadzenie przez samorząd działalności wydawniczej, lecz bardzo często nawet tego oczekiwała. Potwierdzają to z kolei badania<sup>41</sup> zrealizowane na terenie Górnośląskiego Związku Metropolitalnego<sup>42</sup>. Blisko 60% (59%) mieszkańców miast na prawach powiatu skupionych w GZM jednoznacznie twierdziło, że władze lokalne powinny utrzymywać prasę samorządową. Co jeszcze ważniejsze — przeciwnego zdania było tylko 13%. Pozostali nie mieli wyrobionej opinii na ten temat. Odpowiedzią na potrzeby komunikacyjne mieszkańców była więc edycja gazet samorządowych wydawanych zazwyczaj jako periodyki: 1) urzędów miejskich lub starostw powiatowych, 2) gminnych instytucji kulturalnych bądź sportowych, 3) spółek gminnych, 4) władz lokalnych realizowane przez zewnętrzne agencje reklamowe. Warto zaznaczyć, że dwadzieścia pięć lat po reaktywacji samorządu w Polsce potwierdzenie znalazły ustalenia Stanisława Michalczyka prowadzącego badania nad prasą lokalną, który już w połowie pierwszej dekady po odrodzeniu prasy samorządowej charakteryzował kształtujące się wówczas modele administrowania tytułami gazet wydawanych jako: pisma wydziałów urzędów miejskich, zakładów budżetowych, komórek organizacyjnych gminnych ośrodków kultury, wyspecjalizowanych instytucji wydawniczych czy spółek z udziałem gminy<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> P. SZOSTOK: *Prasa samorządowa czy prasa władz samorządowych? Komu służą periodyki finansowane z lokalnych budżetów?* Katowice 2013, s. 111. W książce tej przedstawiono więcej danych na temat definicji, typologii, funkcjonowania i społecznego odbioru prasy samorządowej w Polsce.

<sup>41</sup> Projekt badawczy na zlecenie GZM na próbie 600 respondentów zamieszkujących na terenie 14 miast na prawach powiatu tworzących związek międzygminny zrealizowany był od 29 kwietnia do 24 maja 2013 r.

<sup>42</sup> GZM to związek komunalny, którego celem było „utworzenie silnego ośrodka metropolitalnego, złożonego z największych miast aglomeracji górnośląskiej, który poprzez wspólną realizację zadań umożliwi usprawnienie zarządzania i zdynamizowania rozwoju miast aglomeracji”, a „wniosek o rejestrację Związku został podpisany 13 stycznia 2007 r. w Gliwicach. Dnia 8 czerwca 2007 r. w Rejestrze Związków Międzygminnych pod pozycją 284 dokonano oficjalnej rejestracji Związku”. Źródło: Biuletyn Informacji Publicznej GZM pod adresem: <http://www.gzm.bip-e.pl> (dostęp: 3.11.2015).

<sup>43</sup> Więcej na temat teoretycznych i praktycznych aspektów powstawania w Polsce prasy jednostek samorządu terytorialnego: S. MICHALCZYK: *Prasa samorządowa. Szkice medioznawcze*. Katowice 1996.

Wraz z rozwojem technologicznym naturalne stało się adaptowanie różnych sfer cyberprzestrzeni przez samorządy zainteresowane poszerzeniem skali polityki informacyjnej prowadzonej z wykorzystaniem gazet miejskich lub powiatowych. Proces ten zresztą wciąż postępuje, przybierając na sile wraz z popularyzacją nowoczesnych rozwiązań technologicznych. Tworzenie samorządowych mediów dostępnych w internecie — w odróżnieniu od tradycyjnej pracy drukowanej — stosunkowo rzadko spotykało się z negatywnym przyjęciem. Aktywność komunikacyjna w sieci komputerowej budziła raczej aprobatę odbiorców, a jej skalę oddaje badanie przeprowadzone wśród osób deklarujących zainteresowanie problematyką komunikacji społecznej. Badanie<sup>44</sup> dotyczyło postrzegania aktywności informacyjnej i reklamowej samorządów w cyberprzestrzeni. Analizie podlegało między innymi upowszechnianie w internecie gazet samorządowych. Przytłaczająca większość uczestników badania, ponieważ przeszło 98% ankietowanych, wyraziła pogląd, że jednostki samorządu terytorialnego powinny w sieci komputerowej udostępniać prasę samorządową. Aprobacie wobec publikowania elektronicznych wydań gazet, które tradycyjnie są drukowane i kolportowane w wersjach papierowych, towarzyszyła pozytywna ocena istnienia portali miejskich, gminnych lub powiatowych służących nie tylko załatwianiu spraw urzędowych, lecz podejmujących też tematy istotne dla społeczności lokalnych. Za funkcjonowaniem portali samorządowych opowiadało się 73% respondentów, którzy także z przyzwoleniem odnosili się do obecności gmin i powiatów w mediach społecznościowych. Warto jednak zaznaczyć, że 15% osób podlegających badaniu wyrażało przekonanie, że o ile dostęp do e-wydań prasy samorządowej jest korzystny dla mieszkańców, o tyle funkcjonowanie portali gminnych lub powiatowych oraz ich profili w mediach społecznościowych jest już przekroczeniem kompetencji samorządu w zakresie prowadzenia polityki informacyjnej i promocyjnej.

Zakładając jednak usankcjonowanie obecności samorządu w cyberprzestrzeni nie tylko w formie działań wymaganych zapisami ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>45</sup>, lecz również określonych strategiami z zakresu polityki informacyjnej oraz marketingu terytorialnego przewidującymi utrzymywanie w sieci portali i profili samorządowych, zdecydowana większość badanych domagała się umożliwienia korzystania z narzędzi komunikacji zwrotnej. Zapewnienie internautom prawa do swobodnego publikowania opinii i prezentacji poglądów w sferach cyberprzestrzeni administrowanych przez samorząd pozytywnie ocenia ponad 87% badanych. Przeciwnego

<sup>44</sup> Badanie własne autora zostało przeprowadzone od 21 maja do 1 czerwca 2015 r. wśród studentów dziennikarstwa i komunikacji społecznej Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Uczestniczyło w nim 80 słuchaczy studiów dziennych i zaocznych.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

zdania — uznając prawo samorządów do rezygnacji z formuły dwukierunkowych i jawnych relacji komunikacyjnych z odbiorcami — było tylko 6% ankietowanych. Dążenie do zagwarantowania użytkownikom prawa wyrażania swoich przekonań, a w konsekwencji także komentowania publikowanych przez samorząd treści powodowało, że ponad 53% badanych jednoznacznie opowiadało się przeciwko moderowaniu wypowiedzi zgłaszanych przez osoby korzystające z internetowych serwisów jednostek samorządu terytorialnego, natomiast 37% uczestników badania dopuszczało kontrolę zawartości komunikatów przez administratorów przed ich upublicznieniem. Ankietowani, którzy skorzystali z możliwości uzasadnienia swojego stanowiska w tej sprawie, akcentowali zazwyczaj potrzebę blokowania wpisów o charakterze wulgarnym, odznaczających się wysokim poziomem agresji, stanowiących nachalną reklamę lub wyczerpujących znamiona czynów zabronionych, takich jak znieważenie czy pomówienie<sup>46</sup>.

## Podsumowanie

Badania publiczności medialnej wskazują, że odbiorcy oczekują od samorządów aktywności wydawniczej. Prasa samorządowa spotyka się z aprobatą czytelników, a aktywność informacyjna z zastosowaniem narzędzi charakterystycznych dla cyberprzestrzeni nie wywołuje poważniejszych reakcji krytycznych. Samorzady jednak wyjątkowo ostrożnie podchodziły do udostępniania na gminnych lub powiatowych portalach internetowych w obszarach dedykowanych prasie samorządowej jakichkolwiek form komunikacji zwrotnej.

Mniejsze jednostki samorządu terytorialnego w badanym okresie koncentrowały się na upublicznianiu treści swoich periodyków, zapewniając czytelnikom — dzięki portalom gmin lub powiatów — dostęp do elektronicznych wydań gazet miejskich bądź powiatowych oraz bardzo często też pobranie stosownych plików. W tym przypadku występował jednak znacznie niższy poziom wykorzystania nowoczesnych rozwiązań technologicznych niż w sytuacji miast na prawach powiatu. E-oblicze prasy samorządowej w małych miejscowościach to zazwyczaj podkatalog strony internetowej z aktualnym wydaniem periodyku bądź też pozwalający na lekturę lub pozyskanie elektronicznej wersji wydań archiwalnych.

---

<sup>46</sup> Czyny określone w rozdziale XXVII kodeksu karnego jako „przestępstwa przeciwko czci”. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny. Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553.

Rozwój internetu pozwalał jednak jednostkom samorządu terytorialnego na zastosowanie różnorodnych innowacji technologicznych w tworzeniu i udostępnianiu prasy samorządowej. Z możliwości tych korzystały przede wszystkim duże podmioty posiadające odpowiednie zaplecze finansowe i logistyczne oraz zidentyfikowane potrzeby komunikacyjne. W praktyce były to duże miasta na prawach powiatu, które często posługiwały się bogatymi rozwiązaniami technicznymi i organizacyjnymi mającymi na celu dotarcie do wyselekcjonowanych grup odbiorców za pośrednictwem cyberprzestrzeni. Prasa samorządowa zintegrowana była z mediami społecznościowymi, komunikatorami internetowymi, a czasem tworzyła własne platformy cyfrowe umożliwiające pobieranie przez użytkowników aplikacji także na urządzenia mobilne. Rosnący poziom kompetencyjny tych rozwiązań napotykał jednak barierę braku umiejętności potrzebnych do właściwego ich wykorzystania przez część odbiorców nie tyle podlegających cyfrowemu wykluczeniu, lecz raczej posiadających nazbyt konwencjonalne kwalifikacje w sferze zastosowań sieci komputerowej (np. wyłącznie umiejętność docierania do witryn internetowych i percepcji publikowanych tam tekstów, fotografii oraz części materiałów multimedialnych). Opisane w artykule dylematy odnoszące się do mediów samorządowych znajdują również odzwierciedlenie w działalności wydawców prasy oraz telewizji o zasięgu lokalnym, a także skoncentrowanych na tej sferze komercyjnych nadawców internetowych. Opisane zjawiska są charakterystyczne dla mediów lokalnych, czyli przeznaczonych dla odbiorców połączonych zainteresowaniem wobec problematyki obejmującej określone terytorium. Definitywnie poprzez „pojęcie mediów lokalnych rozumie się tę część systemu medialnego, którą można wydzielić z jego całości na podstawie przeważającej zawartości związanej z życiem i funkcjonowaniem społeczności lokalnych”<sup>47</sup>. Gdy teren taki za względu na poziom zaludnienia lub możliwość generowania wpływów z reklam nie jest atrakcyjny dla wielkich koncernów, jedynymi aktorami przestrzeni medialnej pozostają zazwyczaj drobni przedsiębiorcy, pasjonaci, organizacje kościelne, animatorzy życia kulturalnego i sportowego oraz właśnie samorząd. Samorząd, który przyjmując postać wydawcy prasy drukowanej upowszechnianej następnie w wersjach elektronicznych, nie tylko realizuje swoją politykę informacyjną bądź promocyjną, lecz uczestniczy też w procesie edukacji użytkowników Internetu i kształtowania nawyków czytelniczych w zakresie pozyskiwania wiadomości lokalnych.

---

<sup>47</sup> M. GIERULA: *Znaczenie mediów lokalnych w życiu społeczności lokalnych*. W: *Polskie media lokalne na przełomie XX i XXI wieku. Historia, teoria, zjawiska*. Red. J. JAROWIECKI, A. PASZKO, W. KOLASA. Kraków 2007, s. 109.





# Myśl polityczna



Małgorzata Zarębska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa  
im. rotmistrza Witolda Pileckiego w Oświęcimiu

## Encyklika *Laudato si'* papieża Franciszka Kontynuacja tradycji Kościoła czy próba nowego spojrzenia?

**Abstract:** The Pope Francis's encyclical *Laudato si'* Continuation of the Church's teaching or an attempt at a new perspective?

The encyclical *Laudatio si'* is the first social encyclical letter by Pope Francis. Its key reference point is the apostolic exhortation *Evangelii Gaudium* promulgated in 2013. In the latter, the pope presents four "principles": 1. "Time is greater than space"; 2. "Unity prevails over conflict"; 3. "Realities are more important than ideas"; 4. "The whole is greater than the part." The encyclical *Laudatio si'* in its entirety is devoted to ecology. However, by ecology the pope means the "integral ecology." And this is where the previously mentioned principles apply. Following the footsteps of St. Francis, the contents of the encyclical offers new perspectives to the teaching and praxis of the Catholic Church.

**Keywords:** encyclical, ecology, integral ecology, Catholic Church

### Nauka społeczna Kościoła Tradycja a przeobrażenia współczesności

Nauczanie społeczne papieży ma ponadstuletnią tradycję. Zapoczątkowana przez encyklikę Leona XIII *Rerum novarum* z 1891 roku refleksja nad życiem społecznym i politycznym znalazła kontynuację w nauczaniu kolejnych papieży, Piusa XI, Jana XXIII, Pawła VI, Jana Pawła II i Benedykta

XVI. Wszystkie wydane przez nich encykliki społeczne, odwołując się do fundamentalnych treści religii chrześcijańskiej, jednocześnie wzbogacały dorobek nauczania Kościoła, dostosowując go do realiów swojej epoki. Można uznać, iż stanowiły one pewien całościowy kanon, który chociaż był mniej lub bardziej wyraźnie modyfikowany, pozostawał jednak w swym rdzeniu niewzruszony. I w tej tradycji mieści się encyklika papieża Franciszka *Laudato si'*. *W trosce o wspólny dom*, ogłoszona w maju 2015 roku. Encyklika ta oczekiwana była od początku pontyfikatu jej autora z dużym zainteresowaniem i nadziejami nie tylko w środowisku katolików, ale i innych chrześcijan. Nadzieje te wiązały się z dość powszechnym przeświadczeniem, iż wobec globalizującego się świata i procesów cywilizacyjnych, jakie się w nim dokonują, istnieje nagląca potrzeba zabrania głosu przez autorytet, reprezentujący instytucję, która od wieków kształtuje oblicze kultury i cywilizacji. Ostatnimi laty odnosimy wrażenie, że czas biegnie w tempie bezprecedensowym. Świat ujawnia coraz bardziej niepokojące, żeby nie powiedzieć — zatrważające, oblicze. Zachodzą nowe zjawiska, co oznacza nowe, często dramatyczne, problemy i dylematy. Jak wolno sądzić, tekst encykliki, trzymając się, co się wydaje kwestią oczywistą, ustalonych przez wieki kanonów doktryny, powstał po to, by sprostać wyzwaniom współczesności. Autor encykliki, mając świadomość, iż sytuacja wymaga koncepcji i działań zdecydowanych czy wręcz radykalnych, dostosowuje się do tych okoliczności. W dokumencie sformułowano problemy w sposób kategoryczny, postawiono w sposób niebudzący wątpliwości niełatwe pytania. Nie to jednak, jak się wydaje, jest tu najważniejsze, a fakt, iż papież, podejmując się globalnego ujęcia współczesności, stawia w encyklice, o której mowa, tezy, formułuje sugestie, które wytyczają coś, co można by określić jako otwarcie w nauczaniu Kościoła — w jego spojrzeniu na ludzki świat — nowej perspektywy.

### ***Adhortacja apostolska „Evangelii Gaudium” O głoszeniu Ewangelii we współczesnym świecie***

Tekst *Laudato si'* nie jest w dorobku papieża Franciszka czymś całkowicie nowym. Poprzedza go wydana w 2013 roku adhortacja *Evangelii Gaudium*. Autor w pierwszych słowach tego dokumentu — nawiązując do ustaleń Ogólnego Synodu Biskupów na temat „Nowa ewangelizacja dla przekazu wiary chrześcijańskiej”, jaki się odbył w październiku 2012 roku — zwraca się do chrześcijan, aby „zaprosić ich do rozpoczęcia nowego

etapu ewangelizacji<sup>1</sup>. Dokument ukazuje szerokie spectrum problemów teologicznych, odnoszących się do roli Kościoła we współczesnym świecie. Odwołuje się także do kwestii, związanych z życiem zbiorowym. I tu autor, jak czytamy w rozdziale *Dobro wspólne i pokój społeczny*, pragnie „przedstawić [...] cztery zasady, w istotny sposób kierujące rozwojem współżycia społecznego”<sup>2</sup>. „Obywatele — pisze papież — żyją w napięciu między sytuacją chwili a światłem czasu, szerszego horyzontu, utopią, która otwiera nas na przyszłość i pociąga jako ostateczna racja. Stąd wyłania się pierwsza zasada postępu w budowaniu ludu: czas jest ważniejszy niż przestrzeń. Zasada ta pozwala pracować na dłuższą metę, bez obsesji na punkcie natychmiastowych rezultatów”<sup>3</sup>. „Zasada” druga: „Jedność jest ważniejsza niż konflikt. Konfliktu nie można ignorować lub ukrywać. Trzeba go zaakceptować. Ale jeśli pozostajemy w jego pułapce, tracimy perspektywę, zacieśniają się horyzonty, a rzeczywistość staje się fragmentaryczna”<sup>4</sup>. „Istnieje również dwubiegunowe napięcie między ideą a rzeczywistością — czytamy tu dalej. Rzeczywistość po prostu jest, ideę się wypracowuje. Trzeba doprowadzić do stałego dialogu pomiędzy nimi, unikając oddzielenia idei od rzeczywistości. Niebezpiecznie żyć w królestwie samego tylko słowa, obrazu, sofizmu. Stąd wniosek, że należy postulować trzecią zasadę: rzeczywistość jest ważniejsza od idei”<sup>5</sup>. „Istnieje również — kontynuuje papież — napięcie między tym, co globalne, a tym, co lokalne. Należy zwrócić uwagę na wymiar globalny, aby nie ulec pokusie wąskiego, lokalnego spojrzenia. Nie można też tracić z pola widzenia tego, co lokalne: w ten sposób stąpamy twardo po ziemi. [...] Nie trzeba [jednak] [...] zbytnio upierać się przy sprawach szczegółowych”<sup>6</sup>. I tak to pojawia się tu czwarta „zasada”: „Całość jest ważniejsza niż część”<sup>7</sup>.

## Papież w świecie polityki

25 listopada 2014 roku papież Franciszek wygłosił na forum Parlamentu Europejskiego przemówienie, w którym odniósł się do węzłowych problemów społecznych integrującej się Europy. „Z wielu stron — stwierdził tam

---

<sup>1</sup> OJCIEC ŚWIĘTY FRANCISZEK: *Adhortacja apostołska „Evangelii gaudium”. O głoszeniu Ewangelii we współczesnym świecie*. Poznań 2014, [1]. s. 5.

<sup>2</sup> Ibidem, [221], s. 140.

<sup>3</sup> Ibidem, [222], s. 140—141.

<sup>4</sup> Ibidem, [222], s. 142.

<sup>5</sup> Ibidem, [231], s. 144.

<sup>6</sup> Ibidem, [234, 235], s. 146.

<sup>7</sup> Ibidem, [237], s. 148.

— odnosi się ogólne wrażenie, zmęczenia i starzenia się Europy — babci, już bezpłodnej i nietętniącej życiem. Z tego względu wydaje się, że wielkie ideały, które inspirowały Europę, straciły siłę przyciągania, na rzecz biurokratycznych mechanizmów technicznych swoich instytucji”<sup>8</sup>. Papież proponuje inną, choć mającą wielowiekową tradycję, perspektywę. Jak zauważa, co można uznać za kluczowy fragment jego wystąpienia, „jednym z najbardziej znanych fresków Rafaela znajdujących się w Watykanie jest tzw. Szkoła Ateńska. W jego centrum znajdują się Platon i Arystoteles. Pierwszy z palcem wskazującym w górę, ku światłu idei, można powiedzieć ku niebu; drugi wyciąga rękę do przodu, w kierunku widza, ku ziemi, ku konkretnej rzeczywistości. Wydaje mi się, że obraz ten dobrze opisuje Europę i jej historię, na którą składa się ciągle spotkanie między niebem a ziemią, gdzie niebo wskazuje otwarcie na transcendencję, na Boga, które od zawsze wyróżniało Europejczyków, ziemia zaś przedstawia zdolność praktyczną i konkretną poradzenia sobie z sytuacjami i problemami. Przyszłość Europy zależy od odkrycia żywotnego i nierozzerwalnego powiązania między tymi dwoma elementami. Europa, która nie jest już w stanie otworzyć się na transcendentny wymiar życia, jest Europą, której grozi powoli zatracenie swej duszy, a także tego »ducha humanistycznego«, którego także kocha i broni. [...] [Istnieje] konieczność podjęcia odpowiedzialności za troskę o żywotność demokracji narodów Europy. Nie da się ukryć, że koncepcja homologacyjna globalizacji oddziałuje na żywotność systemu demokratycznego, osłabiając bogaty, owocny i konstruktywny spór organizacji i partii politycznych między sobą. W ten sposób pojawia się ryzyko życia w sferze idei, samego słowa, obrazu, sofizmów... aż do mylenia rzeczywistości demokracji z nowym nominalizmem politycznym. Utrzymanie w Europie żywej demokracji wymaga unikania wielu »globalizujących sposobów« rozwadniania rzeczywistości: angelicznych puryzmów, dyktatury relatywizmów, fundamentalizmów ahistorycznych, etycyzmów bez dobroci, intelektualizmów pozbawionych mądrości. Zachowanie żywotności demokracji jest wyzwaniem tego momentu dziejowego”<sup>9</sup>. *Evangelii Gaudium*, przedstawiona w niej koncepcja czterech „zasad”, a także wizja wydobywania się Europy ze stanu „zmęczenia i starzenia”, zaprezentowana w przywoływanym przemówieniu wyznaczają ramy encykliki *Laudato si’*, jej przesłanie.

<sup>8</sup> <http://www.radiomaryja.pl/kosciol/przemowienie-papieza-franciszka-na-forum-parlamentu-europejskiego> (dostęp: 30.11.2014).

<sup>9</sup> Ibidem.

## „Ekologia integralna”

Tekst *Laudato si'* w swojej strukturze i treści jest poświęcony ekologii. Nieprzypadkowo zatem rozważaniom w nim zawartym patronuje św. Franciszek. Tytuł encykliki to pierwsze słowa jej tekstu. „*Laudato si', mi' Signore — Pochwalony bądź, Panie mój, śpiewał święty Franciszek z Asyżu — czytamy tam. W tej pięknej pieśni przypomniał, że nasz wspólny dom jest jak siostra, z którą dzielimy istnienie, i jak piękna matka, biorąca nas w ramiona: »Pochwalony bądź, mój Panie, przez siostrę naszą, matkę ziemię, która nas żywi i chowa, wydaje różne owoce z barwnymi kwiatami i trawami«*”<sup>10</sup>. Rzecz w tym, iż zagadnienia związane z ochroną środowiska, w tym także całokształt tych, o których jest mowa w encyklice, są już od wielu lat powszechnie znane i dyskutowane. Tekst dokumentu do refleksji nad ekologią, ściśle rozumianą, niczego oryginalnego nie wnosi. Jak jednak wolno sądzić, autor encykliki, odnosząc się do konkretnych problemów i zjawisk, związanych z zanieczyszczeniem środowiska, wpisując je w szerszy kontekst filozoficzny, społeczno-polityczny i ekonomiczny — co też nie wydaje się tu czymś szczególnie oryginalnym — chce powiedzieć coś znacznie więcej. Traktując o przyrodzie, ekologii, o człowieku i życiu społecznym, zwraca się zarówno do wierzących, jak i niewierzących. I odnosi to także do nauki Kościoła.

W omawianym tekście papież Franciszek zwraca uwagę na zjawisko zanieczyszczeń, globalnego ocieplenia, kurczenia się zasobów wody. „Narażenie na działanie zanieczyszczeń powietrza stwarza szeroką gamę oddziaływań na zdrowie, zwłaszcza osób najuboższych, powodując miliony przedwczesnych zgonów — czytamy w encyklice. Chorują one na przykład z powodu wdychania spalin pochodzących z paliw używanych do celów kuchennych czy ogrzewania. Dołącza się do tego zanieczyszczenie wyrządzające szkody wszystkim, spowodowane transportem, spalinami przemysłowymi, magazynowaniem substancji przyczyniających się do zakwaszania gleby i wody, nawozami, środkami owadobójczymi i grzybobójczymi, pestycydami i ogólnie używanymi w rolnictwie środkami chemicznymi”<sup>11</sup>. Z kolei globalne ocieplenie wpływa „na dostępność podstawowych zasobów, takich jak woda pitna, energia i produkcja rolna w strefach najcieplejszych. [...] Topnienie lodów polarnych i lodowców na obszarach górskich grozi poważnym niebezpieczeństwem uwalniania się metanu, a rozkład zamrożonej materii organicznej może jeszcze bardziej wzmocnić emisję dwutlenku węgla. Z kolei utrata

<sup>10</sup> OJCIEC ŚWIĘTY FRANCISZEK: *Encyklika „Laudato si' ”. W trosce o wspólny dom*. Kraków [b.d.w.], [1], s. 5.

<sup>11</sup> *Ibidem*, [20], s. 17.

lasów tropikalnych pogarsza sytuację, ponieważ przyczyniają się one do łagodzenia zmian klimatu. Zanieczyszczenie powodowane przez dwutlenek węgla zwiększa kwasowość oceanów i zagraża łańcuchowi pokarmowemu w środowisku morskim<sup>12</sup>. Inna uciążliwość to brak wody. „Z niedostatkiem wody — pisze papież — mamy do czynienia szczególnie w Afryce, gdzie duża część ludności nie ma dostępu do bezpiecznej wody pitnej lub cierpi z powodu suszy, utrudniającej produkcję pożywienia. W niektórych krajach istnieją regiony z obfitą ilością wody, podczas gdy inne cierpią z powodu poważnych jej braków. [Nadto] szczególnie poważnym problemem jest jakość wody dostępnej dla ubogich, co powoduje każdego dnia śmierć wielu osób. Pospolite wśród ubogich są choroby związane z wodą, w tym wywołane przez drobnoustroje i substancje chemiczne. Dyzenteria i cholera [...] stanowią istotny czynnik [...] umieralności niemowląt. Warstwy wodonośne w wielu miejscach są zagrożone zanieczyszczeniami, jakie powodują pewne działania wydobywcze, rolnicze i przemysłowe, zwłaszcza w krajach, w których nie ma odpowiednich regulacji i kontroli. Mamy tu na myśli nie tylko ścieki fabryczne. Detergenty i środki chemiczne stosowane przez mieszkańców w wielu częściach świata płyną do rzek, jezior i mórz<sup>13</sup>. Wszystko to są zjawiska i problemy, jak się rzekło, powszechnie znane. A jednak autor encykliki, mając bez wątpienia, świadomość tego stanu rzeczy, chce, jak pisze, „dokonać kroku naprzód w nakreśleniu pewnych ogólnych kierunków dialogu i działań angażujących zarówno każdego z nas, jak i politykę międzynarodową<sup>14</sup>”.

„Ludzka egzystencja — twierdzi, powołując się na Księgę Rodzaju — opiera się na trzech podstawowych relacjach ściśle ze sobą związanych: na relacji z Bogiem, z innymi ludźmi i z ziemią. Według Biblii te trzy istotne relacje uległy zerwaniu nie tylko zewnątrz, ale również w nas samych. Tym zerwaniem jest grzech. Harmonia między Stwórcą, ludzkością a całym stworzeniem została zniszczona, ponieważ człowiek usiłował zająć miejsce Boga, odmawiając uznania siebie za ograniczone stworzenie. Fakt ten wypaczył także naturę przykazania, by „panować nad ziemią<sup>15</sup>”. Człowiek uznał się wobec natury za Boga, całkowicie ją sobie podporządkowując. „Nie jesteśmy Bogiem — przypomina papież. Ziemia istniała wcześniej niż my i została nam dana<sup>16</sup>”. I dodaje: „Pozwala to odpowiedzieć na oskarżenie stawiane myśli judeochrześcijańskiej: mówi się, że ponieważ opis Księgi Rodzaju zachęca nas do »panowania« nad ziemią (Rdz 1, 28), więc sprzyja bezlitosnej eksplo-

<sup>12</sup> Ibidem, [24], s. 20.

<sup>13</sup> Ibidem, [28, 29], s. 22, 23.

<sup>14</sup> Ibidem, [15], s. 14.

<sup>15</sup> Ibidem, [66], s. 44—45.

<sup>16</sup> Ibidem, [67], s. 45.



atacji natury”<sup>17</sup>. „Nie jest to poprawna interpretacja Biblii”<sup>18</sup>, choć, jak twierdzi papież, „czasami chrześcijanie błędnie interpretowali Pismo Święte”<sup>19</sup>. „W tradycji judeochrześcijańskiej »stworzenie« to znacznie więcej niż natura, ponieważ związane jest z Bożym planem miłości, gdzie każda istota ma wartość i znaczenie. Natura jest często traktowana jako system poznawany, analizowany i zarządzany, podczas gdy stworzenie można zrozumieć tylko jako dar, który pochodzi z otwartej dłoni Ojca nas wszystkich, jako rzeczywistość oświetlona miłością, wzywająca nas do powszechnej komunii”<sup>20</sup>.

W opisywanym stanie rzeczy, jak zauważa papież, „rozwinęły się różne wizje i sposoby myślenia o sytuacji i możliwych rozwiązaniach. Na jednym biegunie niektórzy za wszelką cenę podtrzymują mit postępu i twierdzą, że problemy środowiskowe rozwiążą się po prostu poprzez zastosowanie nowych technik. Na drugim biegunie inni twierdzą, że rodzaj ludzki, ze wszystkimi jego ingerencjami, może być jedynie zagrożeniem i zaszkodzić globalnemu ekosystemowi, dlatego trzeba ograniczyć jego obecność na planecie i powstrzymać go od ingerencji wszelkiego rodzaju. Dyskusja pomiędzy tymi skrajnościami powinna określić możliwe przyszłe scenariusze, ponieważ nie ma jedynej drogi rozwiązania problemów. Stworzyłoby to przestrzeń dla rozmaitych działań, które mogłyby wejść w dialog prowadzący do kompleksowych odpowiedzi”<sup>21</sup>. „Ekologia bada relacje między organizmami żywymi a środowiskiem, w którym się rozwijają — czytamy w tekście. Domaga się ona przemyślenia i dyskusji na temat warunków życia i przetrwania społeczeństwa, zakwestionowania z uczciwością modeli rozwoju, produkcji i konsumpcji. [...] Czas i przestrzeń nie są niezależne od siebie, a nawet atomy i cząstki subatomowe nie mogą być traktowane oddzielnie. Tak jak są ze sobą powiązane różne składniki planety — fizyczne, chemiczne i biologiczne — tak też gatunki żyjące stanowią pewną sieć, którą nieustannie rozpoznajemy i uczymy się rozumieć. Sporą część naszej informacji genetycznej dzielimy z wieloma istotami żywymi. Z tego powodu wiedza fragmentaryczna i izolowana może stać się formą ignorancji, jeśli nie łączy się z szerszą wizją rzeczywistości”<sup>22</sup>. „Wystarczy uczciwie spojrzeć na rzeczywistość, aby zobaczyć, że ma miejsce wielka degradacja naszego wspólnego domu”<sup>23</sup>. W tym stanie rzeczy, konkluduje papież, „powaga kryzysu ekologicznego wymaga od nas wszystkich myślenia o dobru wspólnym i podążania drogą dialogu, wymagającego cierpliwości, ascezy i wielkoduszności. Zawsze pamiętajmy,

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem, [76], s. 51.

<sup>21</sup> Ibidem, [60], s. 40.

<sup>22</sup> Ibidem, [138], s. 90.

<sup>23</sup> Ibidem, [61], s. 40.

że »rzeczywistość jest ważniejsza od idei«<sup>24</sup>. A ta „rzeczywistość” to trzy wspomniane, „ściśle ze sobą związane”, relacje: „z Bogiem, z innymi ludźmi i z ziemią”.

I tu autor encykliki przedstawia program tego, co określa mianem „ekologii integralnej”<sup>25</sup>. „Refleksje teologiczne czy filozoficzne o sytuacji ludzkości i świata mogą brzmieć jak powtarzanie pustych haseł, jeśli nie zostaną na nowo umieszczone w aktualnym kontekście, bezprecedensowym dla historii ludzkości”<sup>26</sup>, pisze papież. Rzecz bowiem w tym, iż, jak twierdzi, „mówiąc o »środowisku naturalnym«, odwołujemy się także do szczególnej relacji między przyrodą a społeczeństwem, które w niej zamieszkuje”<sup>27</sup>. „Ekologia integralna” dotyczy zarówno środowiska przyrodniczego, jak i społecznego. „Nie można [...] proponować relacji ze środowiskiem, pomijając relacje z innymi ludźmi. Byłby to romantyczny indywidualizm ukryty pod maską ekologicznego piękna i duszącego zamknięcia się w immanencji”<sup>28</sup>. A jest tak dlatego, iż „degradacja środowiska przyrodniczego i ludzkiego oraz degradacja etyczna są ze sobą ściśle powiązane”<sup>29</sup>. Ekologia i życie społeczne stanowią jedność. „Istnieje interakcja, pisze papież, pomiędzy ekosystemami a różnymi światami odniesień społecznych, a zatem [...] okazuje się, że »całość jest ważniejsza niż część«”<sup>30</sup>.

## Życie społeczne

I to jest główna myśl encykliki; czynienie sobie „ziemi poddaną” nie dokonuje się w oderwaniu od życia społecznego. „Jesteśmy w [przyrodę] [...] włączeni, jesteśmy jej częścią i wzajemnie się przenikamy. Powody, dla których jakieś miejsce zostaje zanieczyszczone, wymagają analizy funkcjonowania społeczeństwa, jego gospodarki, jego zachowań, jego sposobu rozumienia rzeczywistości. [...] Fundamentalne znaczenie ma poszukiwanie rozwiązań integralnych, uwzględniających interakcje systemów przyrodniczych między sobą oraz z systemami społecznymi. Nie ma — podkreśla papież — dwóch odrębnych kryzysów, jeden środowiskowy, a drugi społeczny, ale

<sup>24</sup> Ibidem, [201], s. 127.

<sup>25</sup> Ibidem, [10], s.10 i *passim*.

<sup>26</sup> Ibidem, [17], s. 16.

<sup>27</sup> Ibidem, [139], s. 91.

<sup>28</sup> Ibidem, [119], s. 79.

<sup>29</sup> Ibidem, [56], s. 38.

<sup>30</sup> Ibidem, [141], s. 92—93.

istnieje jeden złożony kryzys społeczno-ekologiczny<sup>31</sup>. Problem w tym, iż „różne światy odniesień społecznych” funkcjonują w realiach, które w coraz większym stopniu ograniczają możliwości ujawnienia ich różnorodności i bogactwa. A te realia to wszechogarniająca dominacja technokratyzmu. Idzie tu „o sposób, w jaki faktycznie ludzkość przyjęła technologię i jej rozwój wraz z *jednolitym i jednowymiarowym paradygmatem*. W takim paradygmacie wyróżnia się koncepcja podmiotu. [...] Taki podmiot wyraża się poprzez ustanowienie metody naukowej wraz z powiązaniem z nią eksperymentowaniem, które jest już wyraźnie techniką posiadania, dominacji i przekształcania. [...] To, co się liczy obecnie, to wydobywanie z rzeczy wszystkiego, co możliwe, przez zawłaszczenie wynikające z ignorancji człowieka lub zapomnienia o samej naturze tego, co jest przed nim. Dlatego człowiek i rzeczy przestały podawać sobie przyjazną dłoń, przechodząc do wzajemnej konfrontacji. Stąd łatwo przechodzi się do idei nieskończonego czy też nieograniczonego wzrostu, która tak bardzo zachwycała ekonomistów, teoretyków finansistów i teoretyków technologii. Zakłada ona fałszywe przekonanie o nieskończonej dostępności dóbr naszej planety, co prowadzi do ich »wyciskania« aż do ostatecznych granic, a nawet ponad granice<sup>32</sup>. „Dziś paradygmat technokratyczny stał się tak dominujący, że bardzo trudno nie wykorzystać jego potencjału, a jeszcze trudniej nie zostać zdominowanym przez jego logikę, podkreśla papież. [...] W istocie technika dąży do tego, aby nic nie pozostawało poza jej żelazną logiką. Antykulturowe stało się obieranie takiego stylu życia, którego cele choć w części mogłyby być niezależne od techniki, jej kosztów oraz jej globalizującej i umasawiającej władzy<sup>33</sup>. A to między innymi oznacza osłabienie kultur lokalnych, anonimowość życia, brak mieszkań, trudne warunki w już istniejących, uciążliwości transportu miejskiego, wyciskanie pracownika, kryzys więzi rodzinnych, kryzys płci i szereg innych zjawisk, jakie składają się na brak tego, co papież określa jako „ekologię kulturową<sup>34</sup> i „ludzką ekologię życia codziennego<sup>35</sup>.”

To wszystko oznacza dla autora omawianej encykliki jedno. „Kultury ekologicznej nie można sprowadzać do serii nagłych i jednostronnych odpowiedzi na problemy, które powstają w związku z degradacją środowiska [...]. Powinna być ona innym spojrzeniem, myślą, polityką, programem edukacyjnym, stylem życia i duchowości, które nadawałyby kształt sprzeciwowi wobec ekspansji paradygmatu technokratycznego. W przeciwnym razie nawet najlepsze inicjatywy ekologiczne mogą w ostateczności znaleźć się

<sup>31</sup> Ibidem, [139], s. 91.

<sup>32</sup> Ibidem, [106], s. 70—71.

<sup>33</sup> Ibidem, [108], s. 71—72.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 94.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 96.

w obrębie tej samej zglobalizowanej logiki.<sup>36</sup> „W ten sposób zapominamy, że »czas jest ważniejszy niż przestrzeń«<sup>37</sup>. Dziś „nie wystarczy [...] włączenie powierzchownych rozważań ekologicznych bez kwestionowania logiki leżącej u podstaw dzisiejszej kultury”<sup>38</sup>. Wizja przyrody, w której traktuje się ją jako „przedmiot korzyści i interesu”<sup>39</sup>, „wizja umacniająca arbitralność najsilniejszych”<sup>40</sup> w efekcie, pisze papież, „doprowadziła do ogromnych nierówności, niesprawiedliwości i przemocy wobec większości rodzaju ludzkiego, ponieważ zasoby stają się własnością tego, kto przybył pierwszy, albo tego, kto ma więcej władzy: zwycięzca bierze wszystko”<sup>41</sup>. „Nadal praktycznie godzimy się na to, że niektórzy czują się bardziej ludźmi, tak jakby się urodzili z większymi prawami”<sup>42</sup>. Rdzeniem zaś „ekologii integralnej” jest, dobrze znana z nauki Kościoła, „zasada dobra wspólnego”<sup>43</sup>. „Nikt nie chce wrócić do epoki jaskiniowej — deklaruje papież — ale konieczne jest spowolnienie marszu, aby obserwować rzeczywistość w inny sposób, gromadzić osiągnięcia pozytywne i zrównoważone, a jednocześnie przywrócić wartości i wielkie cele unicestwione z powodu megalomańskiego niepohamowania”<sup>44</sup>. Idzie, taka jest konkluzja, „o przedefiniowanie postępu”<sup>45</sup>.

„Harmonia między Stwórcą, ludzkością a całym stworzeniem została zniszczona”<sup>46</sup>, powtórzmy. Istnieje zatem potrzeba takiej organizacji życia, aby była ona w zgodzie z „Bożym planem miłości”. „Musimy ponownie odczuć, pisze papież, że potrzebujemy siebie nawzajem, że jesteśmy odpowiedzialni za innych i za świat, że warto być dobrym i uczciwym. Zbyt długo pozostawaliśmy w stanie degradacji moralnej, drwiąc z etyki, dobroci, wierności, uczciwości. Nadeszła chwila, by uznać, że ta radosna powierzchowność na niewiele nam się zdała. To zniszczenie wszelkich podstaw życia społecznego prowadzi do wzajemnej konfrontacji w imię obrony swoich interesów”<sup>47</sup>. W tym stanie rzeczy potrzebna jest, jak tytułuje papież jeden z podrozdziałów encykliki, „miłość obywatelska i polityczna”<sup>48</sup>. Taka miłość „może być jedynie bezinteresowna”<sup>49</sup>. Wszak „ta sama bezinteresow-

<sup>36</sup> Ibidem, [111], s. 74.

<sup>37</sup> Ibidem, [178], s. 113.

<sup>38</sup> Ibidem, [197], s. 124.

<sup>39</sup> Ibidem, [82], s. 54.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Ibidem, [90], s. 60.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 101 i *passim*.

<sup>44</sup> Ibidem, [114], s. 76.

<sup>45</sup> Ibidem, [194], s. 122.

<sup>46</sup> Ibidem, [66], s. 44—45.

<sup>47</sup> Ibidem, [229], s. 142.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 142.

<sup>49</sup> Ibidem, [228].

ność sprawia, że kochamy i akceptujemy wiatr, słońce lub chmury, pomimo że nie podlegają naszej kontroli. Dlatego możemy mówić o *powszechnym braterstwie*<sup>50</sup>. A to można rozumieć całkiem dosłownie. W praktyce idzie o to, „by nie przegapić okazji do dobrego słowa, uśmiechu, każdego małego gestu, zasiewającego pokój i przyjaźń — pisze papież. Na ekologię integralną składają się również proste codzienne gesty, przełamujące logikę przemocy, wyzysku, egoizmu”<sup>51</sup>. Każda jednostka musi „uznać siebie za ograniczone stworzenie”<sup>52</sup>; i równe każdej innej jednostce. „Jedność jest ważniejsza niż konflikt”<sup>53</sup>, przypomina papież kolejną „zasadę”. I w tym wyraża się wezwanie do „powszechnej komunii”.

## Kontynuacja tradycji czy próba nowego spojrzenia?

Jak się rzekło, ramy omawianej encykliki wyznacza adhortacja apostołska *Evangelii Gaudium*. Jak pisze w komentarzu do tego dokumentu kardynał Walter Kasper (w latach 2001—2010 przewodniczący *Papieskiej Rady ds. Popierania Jedności Chrześcijań*) „następca Piotra nie reprezentuje [tu] stanowiska liberalnego, lecz — w pierwotnym tego słowa znaczeniu — radykalne, to znaczy nawiązujące do korzeni (*radices*) chrześcijaństwa. W jego oczach sięgnięcie do początków nie ma jednak służyć powrotowi do dalszej czy bliższej przeszłości, lecz zacerpnięciu siły do odważnego wyruszenia w przyszłość. Ewangeliczny program Franciszka [...] nie przystaje [...] do schematów ani tradycjonalistycznych, ani progresywistycznych. Cofając się do źródeł, Franciszek przeciera zarazem szlak ku przyszłości. Ewangelia jest nowiną dobrą, ale także wymagającą. Jest wezwaniem do nawrócenia i zmiany sposobu myślenia, w związku z czym nieuchronnie budzi sprzeciw. Z tego właśnie powodu akcentowanie roli Ewangelii przez papieża wzbudziło w wielu kręgach niepokój. Franciszek dużo uwagi poświęca Ewangelii, a zadziwiająco mało doktrynie Kościoła. Niektórzy zadają sobie zatem pytanie, jaki jest stosunek obecnego papieża do Magisterium? Czy Następca Piotra nie usiłuje wręcz — jak to czyniła teologia liberalna — przeciwstawić sobie Dobrą Nowinę i nauczania Kościoła?”<sup>54</sup>. I cytowany autor odpowiada: „Papież Franciszek nie chce rewolucjonizować wiary i moralności,

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem, [230].

<sup>52</sup> Ibidem, [198], s. 125.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Kard. W. KASPER: *Ewangelia radości według Franciszka*. „Polityka” 2015, nr 20, s. 29. [brak na stronie archiwum „Polityki”]

lecz chce dokonać ich interpretacji z perspektywy Ewangelii. Czyni to — odpowiednio do charakteru Dobrej Nowiny — nie w języku abstrakcyjnym, dydaktycznym, lecz w sposób prosty [...], tak aby dotrzeć do ludzi i ich porwać. [...] Następcy Piotra przyświeca cel przekonania wiernych o pięknie wiary i zachęcenia ich do jej przeżywania w radości”<sup>55</sup>. A radość wiary mogą przeżywać wszyscy. Kardynał Reinhard Marks, przewodniczący Episkopatu Niemiec, zauważa: „Niektórzy mówią: »Nie wiemy, czego papież tak naprawdę chce«. Ja na to odpowiadam: »Przeczytajcie adhortację«. Nie daje ona magicznych odpowiedzi na skomplikowane pytania, lecz ukazuje drogę Ducha, drogę ewangelizacji, bycia blisko ludzi, blisko biednych, blisko tych, którym się nie powiodło, blisko grzeszników. To nie jest Kościół narcystyczny, to nie jest Kościół strachu. Pojawił się nowy, swobodny impuls wyjścia na zewnątrz”<sup>56</sup>. „Ewangelia nie jest nowa, ale Franciszek wyraża ją nowym sposobem — komentuje ten stan rzeczy cytowany hierarcha. [...] Zobaczymy, co będzie dalej”<sup>57</sup>.

*Laudato si'* uchodzi za encyklikę „ekologiczną”, w ustalonym tego słowa znaczeniu. I w tym, jak wspomniano, nie jest oryginalna. Jeżeli jednak zinterpretuje się ten dokument jako program „ekologii integralnej”, a więc powiąże się kwestie ochrony środowiska z szeroko rozumianą problematyką społeczną, filozoficzną i polityczną (co samo w sobie także nie jest niczym nowym) i to powiązanie odniesie się do „ducha humanistycznego”, o którym papież mówił na forum Parlamentu Europejskiego, „ducha”, który wszak wyrasta z chrześcijaństwa, to cała ta problematyka nabiera nowego znaczenia. Wytycza ona nową perspektywę zarówno dla Europy, jak i w nauczaniu Kościoła. Jedno z drugim jest tu ściśle powiązane. „Uwzględniając złożoność kryzysu ekologicznego i jego wielu przyczyn, musimy uznać, że jeden jedyny sposób interpretowania i przekształcania rzeczywistości nie przynosi rozwiązań, deklaruje papież w omawianym dokumencie. Konieczne jest również odwołanie się do różnorodnego bogactwa kulturowego narodów, sztuki i poezji, do życia wewnętrznego i duchowości. Jeśli naprawdę chcemy budować ekologię pozwalającą nam naprawić to wszystko, co zniszczyliśmy, to nie można pomijać żadnej dziedziny nauki i mądrości [...]. Kościół katolicki jest otwarty na dialog z myślą filozoficzną, a to pozwala mu tworzyć różne syntezy wiary i rozumu”<sup>58</sup>. A to jest „duch” świętego Franciszka. Ojciec Stanisław Jaromi, franciszkanin, przewodniczący Ruchu Ekologicznego św. Franciszka z Asyżu (REFA), komentując antropologię papieża Franciszka zawartą w *Laudato si'*, zauważa: „Można powiedzieć, że dotychczasowa antropologia kładła nacisk na relację między Bogiem a człowiekiem. Papież przypomniał,

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Kard. R. MARX: *Otwieramy Kościół*. „Polityka” 2015, nr 7, s. 31.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 31—32.

<sup>58</sup> OJIEC ŚWIĘTY FRANCISZEK: *Encyklika „Laudato si'”...*, [63], s. 42—43.

że tę relację trzeba uzupełnić o drugi człon — o relację człowieka do przyrody. Dopiero wtedy mamy całość. Już św. Augustyn mówił o triadzie: Bóg — człowiek — przyroda, ale gdzieś się ta »przyroda« teologom po drodze zagubiła. Drugą charakterystyczną cechą papieskiej antropologii jest nacisk na relację z bliźnim jako ubogim. Papież powraca w tym do św. Franciszka i do wielkiego franciszkańskiego teologa, św. Bonawentury — średniowiecznego adwersarza św. Tomasza, za którym poszła kościelna scholastyka. W encyklice ani razu nie pojawia się scholastyczna formuła, że człowiek to korona stworzenia. Nie ma hierarchii bytów. Jeżeli jako ludzie jesteśmy ważniejsi, to poprzez naszą większą odpowiedzialność i zadania, które stoją przed nami. Poza tym mocniej podkreślany jest aspekt wolitywny, co było charakterystyczne dla średniowiecznej szkoły franciszkańskiej<sup>59</sup>. Jak widać, tytuł omawianej encykliki nie jest przypadkowy. „Ekologia integralna”, wskazując na zanieczyszczenie środowiska i przedstawione tego konsekwencje, uczy, jak się rzekło, że „potrzebujemy siebie nawzajem”. A to stanowi ważny impuls dla wszystkich; także dla nauki Kościoła.

Na fresku Rafaela, który Starej Europie, „babci”, na forum Parlamentu Europejskiego przypomniał papież, Arystoteles „wyciąga rękę ku konkretnej rzeczywistości”. „Transcendentnego wymiaru życia” poszukuje w jego realiach; tu na ziemi. I to jest myśl św. Tomasza z Akwinu. I to jest nauka społeczna Kościoła, poczynając od encykliki Leona XIII; i to jest neotomizm. Realia życia to świat *ratio*. Jednak to nie wszystko, twierdzi się w *Laudato si'*. „Rzeczywistość jest ważniejsza od idei”. Jednak „rzeczywistość” jest tu rozumiana bardzo szeroko. Jest to „matka ziemia, która nas żywi i chowa, wydaje różne owoce”. Ta różność, wielość oznacza, że w „świecie” Franciszka jest miejsce dla każdego. „Jedność jest ważniejsza niż konflikt”.

Ostatnio prasę światową obiegła informacja, iż papież dał wszystkim księżom w Roku Miłosierdzia (od 8 grudnia 2015 r. do listopada 2016 r.) prawo do rozgrzeszania z aborcji (a także uprawomocnił spowiedzi udzielane przez księży lefebrystów, dał również pozwolenie na udzielanie odpustów w kaplicach więziennych)<sup>60</sup>. Inna informacja mówi o wprowadzeniu *processus brevior*; uproszczonej procedury unieważniania małżeństw<sup>61</sup>. Może to wyglądać na zapowiedź wielu nowości, o jakich się od dawna dyskutuje, jak na przykład dotyczących homoseksualizmu, komunii dla rozwodników, *gender* czy kapłaństwa kobiet. Jak w kontekście dyskusji nad przesłaniem papieża zauważono, „nazywanie kard. Bergoglią lewicowcem, lewakiem, socjalistą czy też socjaldemokratą — byłoby nadużyciem. [...] Zmiana polega

<sup>59</sup> O.S. JAROMI: *Czyńcie sobie ziemię kochaną*. „Polityka” 2015, nr 26, s. 17. [też brak w archiwum]

<sup>60</sup> T. BIELECKI, M. WILGOCKI: *Franciszek miłosierny*. „Gazeta Wyborcza”, 2.09.2015, s. 1.

<sup>61</sup> T. BIELECKI: *Papież Franciszek reformuje rozwody*. „Gazeta Wyborcza” 9.09.2015, s. 13.

na tym, że — używając kategorii politycznych — poprzedni papież sytuowali się bardziej na prawo. Obecny biskup Rzymu nie tyle wychylił się więc na lewo, co przesunął do centrum. A że konserwatyści nie mogą się w tym wszystkim odnaleźć? Cóż, wypada im odpowiedzieć, że jeśli bolą ich ewangeliczne działania następcy św. Piotra, to mają problem nie tyle z papieżem, co z samą Ewangelią<sup>62</sup>. Ewangelia to „całość”. A „całość jest ważniejsza niż część”. „Czy Franciszek — zadaje pytanie jeden z reprezentantów Kościoła — [...] jest w stanie lepiej nawiązać dialog ze współczesnością? W wielu miejscach styl papieża Franciszka spotkał się z entuzjastycznym przyjęciem [...], dla innych [...] stał się znakiem lekceważenia wiekowych tradycji [...]. Być może [...] asystujemy agonii dawnej *Christianitas* i narodzinom nowej formy Kościoła”<sup>63</sup>. Czy koncepcja „ekologii integralnej” *Laudato si'*, to w zastosowaniu do doktryny Kościoła katolickiego kontynuacja tej doktryny, czy też „przetarcie szlaku”, i ku czemu, okaże czas. A ten jest, jak wiemy, „ważniejszy niż przestrzeń”.

---

<sup>62</sup> K. SAWICKI: *Czy Franciszek jest lewakiem? Dlaczego konserwatyści mają problem z papieżem*. „Gazeta Wyborcza”, 7—8.02.2015, s. 15.

<sup>63</sup> O.K. KAPRON: *Życie na gruzach Christianitas*. „Polityka” 2015, nr 36, s. 30.



## Noty o Autorach\*

Sławomir Czech (slawomir.czech@ue.katowice.pl) — doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Zainteresowania badawcze: ekonomia polityczna i instytucjonalna, historia gospodarcza, model szwedzki. Wybrane publikacje: *Gospodarka w służbie idei. Rzecz o modelu szwedzkim*. Katowice 2013; *Choice Overload Paradox and Public Policy Design. The Case of Swedish Pension System*. “Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” 2016, Vol. 11, No 3; *Understanding Evolution of the Swedish Model: Change or Continuity?* “Journal of Economics and Management” 2015, Vol. 20, s. 106—127; *The Political Economy of Staying Outside the Eurozone: Poland and Sweden Compared*. „Oeconomia Copernicana” 2015, Vol. 6, No 3, s. 23—43.

Katarzyna Todos — magister prawa, doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, aplikant radcowski. Od 2014 r. związana z Kancelarią Radcy Prawnego Jacka Sznajdera „Vis Legis” w Tarnowskich Górach. Zasadniczym przedmiotem zainteresowań autorki pozostają kwestie dotyczące praw i wolności człowieka i obywatela. Obszar jej naukowych zainteresowań obejmuje również problematykę prawa prasowego.

Kazimierz Jóskowiak (kjoskowiak@pro-de.home.pl) — doktor habilitowany nauk humanistycznych, profesor nadzwyczajny w Katedrze Ekonomii Uczelni Techniczno-Handlowej im. H. Chodkowskiej w Warszawie. Wykłady w Szkole Głównej Handlowej — Podyplomowe Studium Służb Zagranicznych. Zainteresowania badawcze: polityka zagraniczna i dyplomacja w strukturze stosunków międzynarodowych, aspekty polityczne integracji europejskiej, system prawny i instytucjonalny oraz prawo Unii Europejskiej, zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej, samorząd terytorialny w stosunkach międzynarodowych. Wybrane publikacje: *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*. Katowice 2008; *Prawne aspekty podmiotowości jednostek samorządu*

---

\* Według kolejności opracowań zamieszczonych w zbiorze

terytorialnego we współpracy międzynarodowej. W: *Samorząd terytorialny w przestrzeni publicznej*. Red. Z. Zychowicz. Szczecin 2012; *Zmienność i instytucjonalizacja procesów integracji europejskiej*. W: *Dynamika współczesnych stosunków międzynarodowych*. Red. W. Kostecki. Warszawa 2013.

Łukasz Wojcieszak (lwojcieczak@tu.kielce.pl) — absolwent prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim, doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce. Zatrudniony w Centrum Dydaktyczno-Badawczym Ochrony Własności Intelektualnej na Politechnice Świętokrzyskiej w Kielcach. Zainteresowania badawcze: bezpieczeństwo energetyczne, polityka wschodnia Polski i Unii Europejskiej. Najważniejsze publikacje: *Kłopotliwy sąsiad? Jednocząca się Europa wobec Białorusi*. Bielsko-Biała 2012; *Polska, Ukraina i Białoruś wobec problemu dostaw i tranzytu rosyjskiego gazu*. Bielsko-Biała 2013; *Bezpieczeństwo naftowe Polski — problem dywersyfikacji*. Przemysł 2015.

Justyna Łapaj (justyna.lapaj@us.edu.pl) — magister nauk humanistycznych, asystentka w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych, Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół Ameryki Łacińskiej i Bliskiego Wschodu, a także szeroko rozumianej kultury żydowskiej i problematyki praw człowieka na świecie, ze szczególnym uwzględnieniem Korei Północnej. Przygotowuje dysertację doktorską na temat Ameryki Łacińskiej w polskiej polityce zagranicznej po 1990 roku. Od 2010 roku członkini kolegium redakcyjnego czasopisma UŚ „Pisma Humanistyczne”. Organizatorka wielu studencko-doktoranckich konferencji naukowych o zasięgu ogólnopolskim i międzynarodowym z udziałem licznych ekspertów ze świata nauki, kultury, biznesu i polityki. Uczestniczka projektów badawczych, konferencji naukowych i autorka artykułów osadzonych w zagadnieniach stosunków międzynarodowych. Wybrane publikacje: *Brazylia w polskiej polityce zagranicznej w drugiej dekadzie XXI wieku. Stosunki Polski z mocarstwami w drugiej dekadzie XXI wieku*. Red. K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk. Katowice 2016; *Największe wyzwania i problemy Polski w relacjach z państwami Ameryki Łacińskiej i Karaibów po 1990 roku*. W: *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*. Red. K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk. Katowice 2014; *Polacy w Brazylii. Aspekty historyczne i współczesność*. „Pisma Humanistyczne” 2013, z. 10; *Brazylia. Wybrane aspekty stosunków chińsko-izraelskich w latach 1948—2012*. „Pisma Humanistyczne” 2013, z. 9; *Made in China: rozmowy o Państwie Środka*.

Stanisław Michalczyk (michalczykst@op.pl) — profesor, doktor habilitowany nauk humanistycznych, kierownik Zakładu Komunikacji Społecznej w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Zainteresowania badawcze: teoria komunikowania masowego, komunikowanie polityczne, komunikowanie lokalne. Autor 6 monografii, m.in. *Społeczeństwo medialne. Studia z teorii komunikowania masowego*. Katowice 2008; *Demokracja medialna. Teoretyczna analiza problemu*. Toruń 2010; *Jednostka i społeczeństwo w świecie mediów. Klasyczne i współczesne idee w teoriach średniego zasięgu*. Katowice 2015. Promotor sześciu doktorantów.

Katarzyna Brzoza (katarzyna.brzoza@us.edu.pl) — doktor w zakresie nauk o polityce; adiunkt w Zakładzie Komunikacji Społecznej Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Prowadzi zajęcia dydaktyczne z teorii komunikowania masowego i komunikowania politycznego oraz konwersatoria monograficzne. Główne zainteresowania naukowe obejmują komunikowanie społeczne i komunikowanie polityczne. Dotychczas opublikowała ponad 20 artykułów naukowych, uczestniczyła w 17 konferencjach naukowych. Członkini Polskiego Towarzystwa Komunikacji Społecznej oraz European Consortium for Political Research. Wybrane publikacje: *Entertainizacja polityki*. „Zeszyty Prasoznawcze” 2014, T. 57, nr 2, s. 394—407; *Polskie portale internetowe na Wyspach Brytyjskich*. W: „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”. T. 12. Red. J. Iwanek, R. Głajcar. Katowice 2014, s. 187—211; *Rola „Dziennika Zachodniego” w wyborach samorządowych 2014 r.* W: *Oblicza mediów lokalnych i regionalnych. Szkice medioznawcze*. Red. S. Michalczyk, D. Krawczyk. Mikołów 2016, s. 65—86; *Wybór następcy papieża Benedykta XVI na łamach „Rzeczpospolitej” i „Gazety Wyborczej”*. „Kultura — Media — Teologia” 2015, nr 20, s. 57—78.

Dariusz Krawczyk (d.krawczyk@olpress.pl) — doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, wykładowca akademicki, członek Polskiego Towarzystwa Komunikacji Społecznej, naczelnik Wydziału Kontaktów Społecznych Urzędu Miejskiego w Zabrze. Zainteresowania badawcze: public relations, komunikacja społeczna firm i instytucji, narzędzia komunikacyjne samorządu, współczesne dziennikarstwo i media. Wybrane publikacje: *Zmiany w społecznym postrzeganiu prestiżu zawodu dziennikarza wobec przekształceń rynku medialnego*. W: *Teorie komunikacji i mediów 9. Seria projektowanie komunikacji*. Red. M. Graszewicz, M. Wszolek. Wrocław 2016; *Oblicze samorządu w prasie samorządowej — metody kształtowania wizerunku*. „Rocznik Prasoznawczy” 2015, R. IX; *Media w działaniach public relations samorządu na przykładzie miast Górnośląskiego Związku Metropolitalnego*. W: *Public Relations i marketing w sektorze publicznym*. Red. M. Kaczmarczyk. Sosnowiec 2012; redakcja naukowa (wspólnie z S. Michalczykiem) książki *Oblicza mediów lokalnych i regionalnych. Szkice medioznawcze*. Mikołów 2016.

Małgorzata Zarębska (malgorzata.kaute@gmail.com) — doktor nauk humanistycznych z zakresu nauk o polityce, wykładowca w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. rotmistrza Witolda Pileckiego w Oświęcimiu. Przedmiotem jej zainteresowań jest historia doktryn politycznych i prawnych oraz system polityczny i samorząd terytorialny. Jest autorką opracowań z tego zakresu, wśród których znajduje się m.in.: *Słownik myśli społeczno-politycznej*. Bielsko-Biała 2004, książki *Kapitalizm, demokracja, nauka społeczna Kościoła katolickiego w myśli politycznej Michaela Novaka*. Bielsko-Biała 2009, współredaktorem prac *Obywatele dyplomaci*. Bielsko-Biała 2009 oraz *Sukces czy porażka roku 89. Wokół polskiej myśli politycznej i ustrojowej czasu transformacji*. Oświęcim 2011.

Redakcja  
Barbara Konopka

Projektant okładki i stron działowych  
Beata Klyta

Korektor  
Zbigniew Kantyka

Łamanie  
Bogusław Chruściński

Copyright © 2016 by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

**ISSN 0208-6336**  
**ISSN 1895-3492**  
(wersja drukowana)  
**ISSN 2353-9747**  
(wersja elektroniczna)

Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)  
[e-mail:wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

---

Wydanie I. Nakład: 90 + 50 egz. Ark. druk. 14,25.  
Ark. wyd. 16,0. Papier offset. kl. III, 90 g.

Cena 20 zł (+ VAT)

---

Druk i oprawa: „TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp. K.  
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław