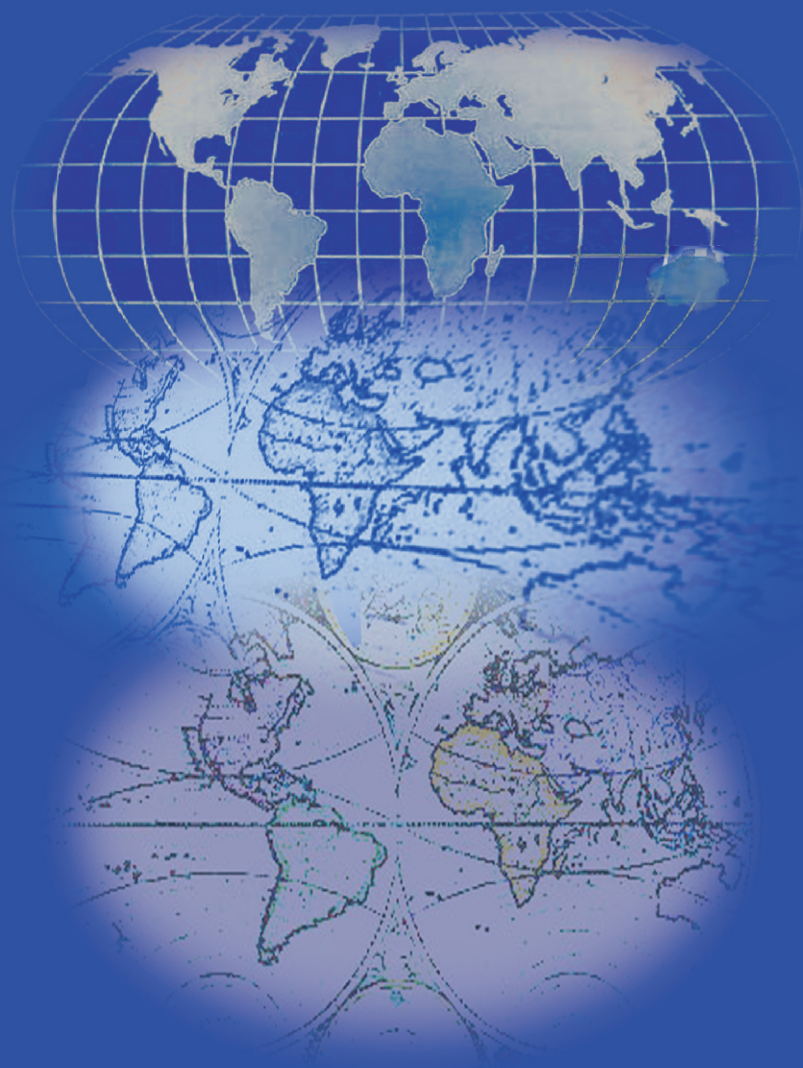


ROCZNIK POLITOLOGICZNY

ISSN 2391-5110

vol. 10/2015

HOMO POLITICUS



ROCZNIK POLITOLOGICZNY

ISSN 2391-5110

vol. 10/2015

HOMO POLITICUS



Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Redaktor naczelny: prof. dr hab. Stanisław Parzymies

Redakcja tematyczna:

dr Radosław Kamiński (sekretarz),
dr Edyta Pietrzak

Rada programowa

prof. dr hab. Zbigniew Rau (UŁ)
prof. dr hab. Stanisław Sulowski (UW, AHE)
prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk (UW)
prof. dr hab. Marek Żmigrodzki (UMCS Lublin)
prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski (UWM Olsztyn)
prof. dr hab. Katarzyna Żukrowska (SGH)
dr hab. prof. WAT Janusz Świniarski (WAT)
dr Małgorzata Rzeszutko-Piotrowska (Politechnika Warszawska)

Redaktor odpowiedzialny za vol.10/2015

dr Radosław Kamiński

Recenzenci

dr hab., prof. UG, Piotr Niwiński
Uniwersytet Gdański
dr hab. Barbara Rogowska
Uniwersytet Wrocławski
dr hab., prof. UE, Marian Jasiukiewicz
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Redakcja czasopisma „Homo Politicus”

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi
90-212 Łódź, ul. Sterlinga 26
tel. 0-42 63 15 070

© Copyright by Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi
Łódź 2015

ISSN 1896-1770

(wersja drukowana jest wersją pierwotną)

Wersja elektroniczna

e-ISSN 2391-5110

(numery stron zgodne z wersją drukowaną)

Korekta Iwona Cłapińska
Skład DTP Monika Poradecka

Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi

90-212 Łódź, ul. Sterlinga 26
tel. +42 63 15 908
wydawnictwo@ahelodz.pl
www.wydawnictwo.ahelodz.pl

Spis treści

Wstęp	7
Jacek Cheda Rola Europejskiego Urzędu Policji (Europolu) w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej	11
Bogdan Ekstowicz Wybrane zagadnienia polskiej polityki zagranicznej na przełomie XX i XXI wieku	23
Izabela Iwanowicz Doświadczenia samorządowe obozu narodowego do końca Drugiej Rzeczypospolitej w sferze dialogu społecznego (kilka uwag wstępnych do bilansu)	37
Artur Kamiński Wybory prezydenckie 2015 roku w Polsce w świetle wybranej prasy niemieckiej	59
Radosław Kamiński Nadzór i kontrola jako niezbędny element podniesienia sprawności działania administracji publicznej w Polsce. Wybrane aspekty	73
Claudia Maffei, Areta Sobieraj, Joanna Paliwoda, Edyta Pietrzak Family Learning and Migrant Engagement (FLAME) as an example of Global Citizenship Education	97
Maciej Piekarczyk Społeczeństwo obywatelskie inspiratorem zmiany establishmentu politycznego? ...	107
Edyta Pietrzak Dialektyka globalności i lokalności. Wpływ globalizacji na innowacje w sferze publicznej	119

Barbara Rogowska

Ontologia i epistemologia w badaniach polityki

ze szczególnym uwzględnieniem polityki wyznaniowej..... 129

Małgorzata Rzesutko-Piotrowska

Air Force Cyberspace Unit – analysis of security aspects..... 151

Makary Krzysztof Stasiak

Przegląd współczesnych koncepcji pracy socjalnej w Polsce..... 173

Jan Świdorski

Uwarunkowania normatywne polskiej prezydentury w latach 1997–2015..... 187

Content

Introduction	7
Jacek Cheda Role of the European Police Office (Europol) to ensure the internal security of the European Union	11
Bogdan Ekstowicz Selected issues of the Polish foreign policy at the turn of the 20th and 21st centuries.....	23
Izabela Iwanowicz The local government related experiences of the national camp till the end of the Second Polish Republic in the realm of social dialogue (a couple of initial remarks on the summary)	37
Artur Kamiński The 2015 presidential election in Poland in the light of the selected German press	59
Radosław Kamiński Supervision and control as a necessary part of raising the efficiency of public administration in Poland. Selected aspects of it	73
Claudia Maffei, Areta Sobieraj, Joanna Paliwoda, Edyta Pietrzak Family Learning and Migrant Engagement (FLAME) as an example of Global Citizenship Education.....	97
Maciej Piekarz Civil society inspires change the political establishment?	107

Edyta Pietrzak	
Dialectics of globality and locality. The impact of globalization on the innovations in the public sphere.....	119
Barbara Rogowska	
Ontology and epistemology in the study of politics. Epistemological assumptions in research on religious policy.....	129
Małgorzata Rzeszutko-Piotrowska	
Air Force Cyberspace Unit – analysis of security aspects.....	151
Makary Krzysztof Stasiak	
A Review of Contemporary Concepts of Social Work in Poland.....	173
Jan Świdorski	
Normative conditions of Polish presidency after 1997	187

Wstęp

Numer rocznika „Homo Politicus” za rok 2015 poświęcony jest *de facto* najistotniejszym kwestiom, jakie można zaobserwować w życiu publicznym w Polsce i na świecie na przełomie XX i XXI wieku. Znajdują się w nim opracowania z zakresu prawa międzynarodowego publicznego, politologii oraz stosunków międzynarodowych. W związku z tym słusznie zauważa jeden z autorów, że na gruncie politologii wypracowano różne ujęcia epistemologiczne mające ułatwić badanie polityki. Epistemologia odpowiada bowiem na pytanie, jak można poznawać rzeczywistość. Publikacja ta jest reakcją na duże zainteresowanie polskich badaczy stosunków międzynarodowych względami bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym podjętą na niemałą skalę po 11 września 2001 roku wojną z terroryzmem. W tym samym nurcie rozważań mieści się artykuł na temat użycia siły w przestrzeni powietrznej nad morzem pełnym. Stworzenie uregulowań prawnych nadążających za wyzwaniami współczesnego świata to niełatwe zadanie. Realizacja tego procesu jest konieczna, jeśli walka z takimi zagrożeniami, jak terroryzm międzynarodowy w cyberprzestrzeni ma być nie tylko skuteczna, ale też zgodna z regułami, które przez współczesne państwa uznawane są za najważniejsze wartości. Natomiast łamanie tych zasad w walce z zagrożeniami jest jednym z największych niebezpieczeństw, z jakimi zmagają się społeczności międzynarodowe. Odpowiednie używanie mechanizmów walki z terroryzmem jest elementem działań na rzecz utrzymania praworządności w wymiarze globalnym. Art. 3 bis konwencji chicagowskiej z 1944 roku (Dz. U 1959, nr 35, poz. 212, z późn. zm) jest elementem międzynarodowego consensusu. Zagadnienia nierozstrzygnięte przez międzynarodowe instytucje prawne, dotyczące określenia statków powietrznych objętych immunitetem oraz wyjątków od stosowania zakazu, muszą być rozstrzygane w ustawach i głównie w praktyce państw, z zachowaniem ogólnych zasad prawa międzynarodowego i krajowego. Konieczne w obowiązującym stanie prawa międzynarodowego wydaje się uzupełnienie art. 3 bis konwencji chicagowskiej o przepisy służące odstraszeniu terrorystów od działań niepożądanych w przestrzeni powietrznej.

Szybki rozwój oraz globalizacja, a także wzrost współzależności między państwami stwarza konieczność pogłębiania kooperacji międzynarodowej w celu zwiększenia bezpieczeństwa obywateli. Kwestie te poruszane są w artykule dotyczącym relacji sąsiedzkich pomiędzy Polską i Niemcami. Autor opracowania zaznacza, że wszelkie wydarzenia po obu stronach granicy były obserwowane uważnie i szeroko komentowane w mediach obu państw. Rok 2015 ze względu na wybory prezydenckie i parlamentarne w Polsce zapadł w pamięć stronie niemieckiej. Wynik pierwszej tury wyborów był dla niemieckich komentatorów dużym zaskoczeniem z powodu m.in. przegranej prezydenta Bronisława Komorowskiego (niebranej pod uwagę w Niemczech). Co ciekawe, niemieccy publicyści upatrywali przyczyn porażki prezydenta Komorowskiego w monotonnej ich zdaniem kampanii urzędującego prezydenta. Wskazywano na nieobecność Komorowskiego na debacie telewizyjnej kandydatów. Druga tura wyborów przyniosła zwycięstwo kandydata PiS-u. Pierwsze komentarze w prasie niemieckiej były niekorzystne dla prezydenta elekta. Ostatecznie jednak ocenę wyboru Andrzeja Dudy na prezydenta RP i wpływu tego faktu na stosunki polsko-niemieckie pozostawiono na koniec jego kadencji. Trzeba stwierdzić, że stosunki pomiędzy Niemcami i Polską zależą przede wszystkim od rozwoju sytuacji zarówno w obu państwach, jak i wydarzeń na arenie międzynarodowej związanych m.in. z kryzysem migracyjnym w Europie spowodowanym masowym napływem uchodźców z Kosowa, Albanii, Serbii, Syrii, Afganistanu, Erytrei, Azji, Afryki i krajów bałkańskich do bogatych państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Główne szlaki uchodźców z Syrii, Afganistanu i Erytrei prowadzą przez Morze Śródziemne do Włoch i Grecji, a także drogą lądową przez Turcję.

Europa powinna wyjść naprzeciw wyzwaniu migracji z regionów objętych konfliktami czy biedą. Nie może zamknąć granic z dwóch istotnych przyczyn: po pierwsze, nieprawdopodobna wydaje się separacja Europy od całego świata w erze globalizacji oraz idei otwartości istniejącej jako europejska wartość w stosunkach międzynarodowych. Nie wyklucza to jednak potrzeby kontroli europejskich granic. Poza tym dla trwałości stosunków gospodarczych Europa przyjmie ludność z państw trzecich jako w dużej większości niewykwalifikowaną siłę roboczą. Trzeba zauważyć, że obok międzynarodowej działalności gospodarczej oraz siły roboczej występuje przekraczanie granic przez wartości niematerialne. Wpływają one na miejscowe zwyczaje i stosunki społeczne. Natomiast te wartości niematerialne dotyczą każdej dziedziny życia ludzkiego. D. Ghai słusznie konstatuje: „[...] globalizująca się gospodarka tworzy nową rzeczywistość społeczną. Powstaje środowisko społeczne wspólne dla wszystkich mieszkańców kuli ziemskiej”¹. Otwartość granic oraz swoboda przepływu informacji umożliwiają tworzenie struktur międzynarodowych w tym także tych, które zagrażają bezpieczeństwu. Interesujące są rozważania w tym kontekście w jednym z artykułów, gdzie wyraźnie autor konstatuje, że poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej w ramach współpracy międzynarodowej podejmują działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa własnych obywateli na drodze ścisłej kooperacji, szczególnie współpracy policyjnej. W tym kontekście warta odnotowania jest kwestia wskazana w jednym z opracowań, że oddziaływanie o charakterze wychowawczym jest jednym z wielu

¹ D. Ghai, *Globalization, Change and Human Security*, [w:] *Social Movements in Development: the Challenge of Globalization and Democratization*, Macmillan, Basingstoke 1997, s. 26.

oddziaływać, które podejmuje jednostka (także jako np. pracownik socjalny) w stosunku do potrzebującego wsparcia człowieka.

Jest oczywiste, że aktualnie proces globalizacji nie będzie przebiegać linearnie, gdyż ma on dynamiczny i centralny charakter. W tym kontekście jeden z artykułów ukazuje znaczenie globalnej edukacji obywatelskiej dla współczesnych społeczeństw. Polityczna świadomość ludzi jest bowiem kluczowym czynnikiem rozwoju globalnego społeczeństwa obywatelskiego. W tym znaczeniu przyjęta w jednym z artykułów koncepcja pracy socjalnej (czyli koncepcja pomagania drugiemu człowiekowi) ma kluczowe znaczenie. Na podstawie przyjętego modelu pracownicy socjalni oddziałują na drugiego człowieka i w konsekwencji chcą uzyskać założone cele w społeczeństwie. Niekiedy nie można ustalić, jakie zjawiska są przejawem i rezultatem globalizacji, a jakie już nią nie są, a więc są tylko przyczynkami internacjonalizacji. W związku z tym katalog problemów związanych z procesami globalizacji ma charakter enumeratywny i nie może być marginalizowany, gdyż jest niezwykle istotny dla rozwoju prawa międzynarodowego. Dlatego też sposób myślenia o rzeczywistości jest tak kluczowy dla zrozumienia procesów globalizacji. Jeden z artykułów przedstawia innowacje w sferze publicznej zainicjowane globalizacją oraz wynikającymi z niej przemianami. W tym kontekście zawarte w opracowaniu rozważania wskazują na przemiany przestrzeni fizycznej, które dokonały się w związku z rozwojem technologii i komunikacji. Rozwój nowych form komunikacji jest ważkim czynnikiem, w pewnym sensie „lokomotywą” wyzwalającą innowacje w obszarze publicznej działalności instytucji państwa. Toteż globalność i lokalność zaczęły się powoli przenikać. Z perspektywy tzw. *global governance* prawo międzynarodowe nie jest w stanie sprostać niełatwym wyzwaniom globalizacji. Dynamiczne tworzenie różnych standardów prawnych przez regionalne i powszechne organizacje międzynarodowe nasiliło zjawisko uzupełniania się norm prawnych na poziomach krajowych i powszechnych. W związku z tym, jak pisze autor opracowania, referenda to szczególnie dobry sposób, aby rozproszonej większości narzucić wolę zdyscyplinowanej mniejszości. Rozwinięciem tej problematyki jest artykuł poświęcony kontroli funkcjonowania administracji publicznej, która jest niezbędnym elementem właściwego funkcjonowania instytucji sprawujących władzę na rzecz interesu publicznego. Kontrola organów administracji publicznej jest więc kluczową częścią systemu politycznego, niezbędną głównie ze względu na przeciwdziałanie niepożądanym działaniom urzędników.

Zjawisko *multilevel global governance* oznacza: po pierwsze „zarządzanie bez rządu”, a więc wykonywanie funkcji publicznych bez udziału instytucji rządowych państw narodowych, po drugie, wskazuje na tzw. zarządzanie poza państwem, tj. zarządzanie na wielu poziomach niezwiązanych z wykonywaniem władztwa publicznego przez państwa. Trudno oprzeć się wrażeniu, że współcześnie rola państwa jest niejednoznaczna, gdyż niełatwo określić powstawanie, wykonywanie i egzekwowanie przestrzegania zobowiązań międzynarodowych z wyłączeniem suwerenności państw. Potwierdzeniem tej tezy jest artykuł, w którym autor podkreśla, że za podstawę określania celów w działalności międzynarodowej uważa się interes państwa. Właściwe organy, instytucje bądź grupy w państwie wyznaczają cele polityki zagranicznej i ustalają, jakich środków użyć dla ich realizacji. Co istotne, interesy są powiązane ściśle z potrzebami. Natomiast potrzeba pojawia się w sytuacji, gdy istnieje rozbieżność między stanem oczekiwanym a faktycznym. Rozbieżność ta wywołuje proces

działania, który określamy jako interes. Do interesów zaliczymy m.in. bezpieczeństwo, niezależność, tożsamość itp., a także ochronę praw człowieka. Kwestie te obrazuje inny z kolei artykuł, który poświęcony jest ewolucji uwarunkowań polskiej prezydentury po 1997 roku u progu zmiany politycznej w systemie politycznym RP w 2015 roku. W roczniku znajduje się także artykuł poświęcony doświadczeniom samorządowym obozu narodowego do końca Drugiej Rzeczypospolitej w obszarze dialogu społecznego. Zawarte są w nim treści, takie jak: przegląd projektów samorządowych i ważniejszych wypowiedzi narodowców do 1918 roku, samorząd terytorialny Drugiej Rzeczypospolitej w głównych aktach prawa, renesans samorządu i transformacja systemu politycznego po maju 1926 roku, rywalizacja partii na scenie lokalnej.

Należy podzielić pogląd autora jednego z artykułów, że okres minionego ćwierćwiecza to okres ewolucji gospodarczo-politycznej na arenie międzynarodowej. Decentralizacja władzy przenosi ciężar decyzyjny w kierunku społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei współdziałanie jest mechanizmem społecznej zmiany na płaszczyźnie, na której możliwe jest wprowadzenie do systemu politycznego zupełnie nowej klasy politycznej. Polskie społeczeństwo od początku transformacji wydaje się podzielone na zwolenników i przeciwników naczelných idei demokratycznych. Modele demokracji pasowały do klasowych społeczeństw i wyzwań epoki przemysłowej. Aktualnie rozbieżność interesów jest mniej widoczna, ponieważ podziały klasowe utraciły ostrość, a znaczenia nabrały rozbieżności dzielące społeczeństwo. Dynamicznie rosnąca złożoność i liczba problemów sprawia, że coraz trudniejsze staje się stwierdzenie, co leży w naszym interesie, a co nam szkodzi.

Należy mieć jednak nadzieję, że zamieszczone w tym wydaniu rocznika teksty okażą się przydatne w próbach rozumienia całości procesu globalizacji, jak i przybliżą różnorodne jego etapy i konsekwencje. Niezależnie od tego, ile w nich jest globalizacji, dotyczą one stosunków międzynarodowych w jednym z najbardziej inspirujących etapów ich nowożytnej ewolucji.

Bibliografia

Ghai D., *Globalization, Change and Human Security*, [w:] *Social Movements in Development: the Challenge of Globalization and Democratization*, Macmillan, Basingstoke 1997.

dr Małgorzata Rzeszutko-Piotrowska

Jacek Cheda

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Rola Europejskiego Urzędu Policji (Europolu) w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo definiuje się jako stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub sprawnie działającym systemie prawnym: przeciwieństwo zagrożenia¹. Bezpieczeństwo obywateli stanowi podstawową wartość funkcjonowania państwa, a polityka bezpieczeństwa jest związana z takimi atrybutami państwowości, jak czuwanie nad poszanowaniem ładu i porządku oraz zwalczanie zagrożeń². Zatem zapewnienie bezpieczeństwa i wolności jego obywateli należy do podstawowych zadań współczesnego prawnego i demokratycznego państwa narodowego³, jest integralnym elementem bezpieczeństwa państwa. W wielu opracowaniach naukowych wskazuje się na to, że bezpieczeństwo państwa to element jego bytu i rozwoju określony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń⁴ lub stan wywołujący poczucie możliwości rozwoju narodu wynikający z braku zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego, jak też możliwości obrony przed tymi zagrożeniami⁵, a także stan uzyskany w wyniku zorganizowanej obrony

¹ *Słownik współczesnego języka polskiego*, (red.) A. Dmowska, Wilga, Warszawa 1996, s. 30.

² B. Balcerowicz, *Procesy międzynarodowe. Tendencje, megatrendy*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, (red.) A. Raciborska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 64.

³ Z. Kopa, *Istota terminu bezpieczeństwo*, <http://www.up.krakow.pl/konspekt/29/index.php?i=007> [dostęp 14.01.2014].

⁴ J. Zubek, *Doktryny bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1991, s. 9.

⁵ W. Stankiewicz, *Bezpieczeństwo narodowe a walki niebrojne. Studium*, AON, Warszawa 1991, s. 7.

i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określony stosunkiem potencjału obronnego do skali zagrożeń⁶.

Działania podejmowane na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli to przede wszystkim działania w ramach zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Zgodnie z definicją zawartą w *Słowniku współczesnego języka polskiego* bezpieczeństwo wewnętrzne to rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej, który odzwierciedla brak lub występowanie jakichkolwiek zagrożeń w normalnym funkcjonowaniu organów państwa oraz chroniony przez to państwo tryb życia obywateli⁷. Termin *bezpieczeństwo wewnętrzne państwa* znajduje swoje miejsce zarówno w języku potocznym, urzędniczym, jak i politycznym. Posługuje się nim także polski ustawodawca. Według S. Zalewskiego bezpieczeństwo wewnętrzne to stan stabilności i równowagi wewnętrznej, utożsamiany ze stabilnym i harmonijnym funkcjonowaniem struktur państwa, na które składają się struktury władzy, procedury decyzyjne w ramach tych struktur oraz relacje pomiędzy władzą a obywatelami⁸. W innym ujęciu bezpieczeństwo wewnętrzne to zakotwiczony w porządku ustrojowym stan stosunków i procesów wewnątrz państwa, który, zapewniając skuteczną i harmonijną realizację interesu państwa i jego obywateli, jednocześnie tworzy potencjał zdolności do sprawnego diagnozowania i reagowania w przypadkach pojawiających się zagrożeń godzących w te interesy⁹. Biorąc pod uwagę elementy składowe pojęcia *bezpieczeństwo wewnętrzne*, należy je rozumieć jako stan uzyskany w efekcie spełniania przez państwo funkcji wewnętrznej realizowany w ramach strategicznej polityki bezpieczeństwa narodowego, przejawiający się ochroną porządku konstytucyjnego, bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych¹⁰.

Jak już była mowa, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego należy do podstawowych funkcji państwa jako zorganizowanej struktury, powołanej w celu realizacji określonych zadań, podejmowanych głównie przy wykorzystaniu administracji publicznej. Odpowiedzialni za utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego, jako elementu bezpieczeństwa publicznego, są organy państwowe, posiadające odpowiednie kompetencje prawne w zakresie bezpieczeństwa¹¹. W praktyce kluczowe zadania w tym zakresie spoczywają na policji.

Pamiętać jednak należy, że zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa niezbędnego do życia i rozwoju, a także wartość i prawo człowieka do bezpiecznego życia są jednymi z najważniejszych problemów nurtujących ludzi i społeczności w skali globalnej, lokalnej i w wymiarze indywidualnym¹². Bezpieczeństwo jest zatem nie tylko naczelną potrzebą człowieka

⁶ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, „Studia i Materiały”, nr 40, 1996, s. 14.

⁷ *Słownik współczesnego języka polskiego*, (red.) B. Dunaj, Wilga, Warszawa 1996, s. 52.

⁸ S. Zalewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO. Aspekt społeczny i instytucjonalny*, [w:] *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, (red.) W. Fehler, J. Tymanowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1999, s. 70.

⁹ W. Fehler, I. Dziubek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski*, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2012, s. 32.

¹⁰ K. Grosicka, L. Grosicki, P. Grosicki, *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Aspra, Pułtusk–Warszawa 2013, s. 22.

¹¹ B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, Zeszyty Naukowe WSEI, Seria Administracja, nr 2(1)/2012, s. 230–231.

¹² L. F. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo jako dobro społeczne: potrzeba, wartość i prawo człowieka*, [w:] *Grupy dyskusyjne w obliczu Wielkiej Ziemi. Kulturowe i społeczne aspekty funkcjonowania w świetle*

i grup społecznych, ale także podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych, dlatego też wyróżnia się następujące jego rodzaje:

- ze względu na obszar, jaki obejmuje – bezpieczeństwo globalne, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo regionalne, bezpieczeństwo narodowe,
- ze względu na stosunek do obszaru państwa – bezpieczeństwo zewnętrzne i bezpieczeństwo wewnętrzne,
- ze względu na dziedzinę, jakiej dotyczy – bezpieczeństwo ekologiczne, ekonomiczne, energetyczne, fizyczne, informatyczne (cybernetyczne, teleinformatyczne), kulturowe, militarne, polityczne, socjalne i społeczne¹³.

Szybki rozwój oraz postępująca globalizacja, a także wzrost współzależności między państwami stwarza konieczność pogłębiania współpracy międzynarodowej w celu zwiększenia bezpieczeństwa obywateli. Zagrożenia, które do tej pory miały wymiar lokalny, wraz z globalizacją rozprzestrzeniają się na cały świat. Otwartość granic i swoboda przepływu informacji ułatwia stwarzanie struktur międzynarodowych, w tym także tych, które zagrażają bezpieczeństwu¹⁴.

Dlatego też poszczególne państwa w ramach współpracy międzynarodowej podejmują działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa własnych obywateli. Unia Europejska stanowi organizację ponadnarodową, której głównym zadaniem jest zapewnienie dobrej współpracy pomiędzy krajami będącymi członkami oraz ich mieszkańcami. Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom to jedno z najistotniejszych zadań, przed którym stoi Unia Europejska. Jego realizacja wymaga ścisłej współpracy, szczególnie współpracy policyjnej. Pamiętać jednak należy, że współpraca policyjna w Europie ma bardzo bogate tradycje.

Geneza i rys historyczny współpracy policyjnej w Europie

Początki instytucjonalnej współpracy europejskiej policji sięgają już drugiej połowy XIX wieku. Związane są one z okresem wzmózonej migracji ludności spowodowanej zmianami politycznymi i gwałtownym rozwojem nowych gałęzi przemysłu. Zmiany te miały bezpośredni wpływ na rozszerzenie się zasięgu działania przestępców i zrodziły nieznane dotąd formy przestępczości. Następstwem rozwoju nowych form przestępczości było organizowanie nowych struktur aparatu ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Za początek wprowadzania w życie idei europejskiej współpracy policyjnej można uznać zawartą w 1888 roku umowę między Austrią, Belgią i Holandią, która umożliwiała wymianę informacji o przestępcach działających na terytoriach tych państw¹⁵. Na pierwszym międzynarodowym Kongresie Policji w Monako w 1914 roku zaznaczono konieczność wypracowania mechanizmów międzynarodowej współpracy policyjnej, co zaowocowało powołaniem w 1923 roku Międzynarodowej Komisji Policji Kryminalnych z siedzibą w Wiedniu.

procesów integracyjnych, (red.) J. Maciejewski, M. Bodziany, K. Dojwa, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2010, s. 109.

¹³ *Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania*, (red.) J. Borkowski, AON, Warszawa 2000, s. 17.

¹⁴ B. Balcerowicz, *Procesy...*, op. cit., s. 64.

¹⁵ A. Kowesko, *Międzynarodowa współpraca policyjna*, [w:] *Materiały informacyjne. Współpraca policji w Unii Europejskiej*, Komenda Główna Policji, Warszawa 2004, s. 39.

W 1956 roku zmieniono jej status na Międzynarodową Organizację Policji Kryminalnych – Interpol, której siedzibę w 1989 roku przeniesiono do Lyonu¹⁶. Od początku aktywnymi członkami Interpolu były państwa europejskie, dlatego też nie podejmowały one aktywnych działań w celu stworzenia odrębnych formuł współpracy na obszarze Europy. Do wybuchu drugiej wojny światowej międzynarodowa współpraca policji przyjęła charakter globalny.

Po drugiej wojnie światowej, wraz z integracją europejską, pojawiły się inicjatywy o charakterze regionalnym, a sprawa współpracy w walce z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną i nielegalną emigracją została uznana za zasadniczy cel w procesie integracji europejskiej. Jedną z takich inicjatyw było podpisane 11 kwietnia 1960 roku przez Belgię, Luksemburg oraz Holandię porozumienie o zniesieniu kontroli osób na wewnętrznych granicach państw Beneluksu¹⁷. Jednocząca się Europa zlikwidowała ograniczenia w przepływie osób pomiędzy państwami. Ułatwiło to podróżowanie pomiędzy państwami członkowskimi¹⁸. Doszło do tego wskutek podpisania w dniu 14 czerwca 1985 roku umowy o stopniowym zawieszeniu kontroli na granicach, zwanej układem z Schengen. Pierwsze porozumienie z Schengen podpisały w 1985 roku Francja, Niemcy, Belgia, Luksemburg i Holandia. Później przyłączyło się do nich kolejne osiem państw. Ustalenia z Schengen miały na celu usunięcie kontroli osób, w tym również obywateli krajów, na granicach wewnętrznych, zezwalając państwom członkowskim na ich ponowne wprowadzenie tylko w określonych okolicznościach¹⁹. Współpraca w ramach tych umów dotyczyła także współpracy policyjnej, gdzie przewidziano wzajemną pomoc, wymianę informacji, harmonizację instytucji oraz ujednolicenie szkoleń dla służb granicznych²⁰. Nacisk położono zwłaszcza na walkę z nielegalnym handlem narkotykami i bronią oraz nielegalnymi przejazdami i pobytem osób²¹. Jest to o tyle istotne, gdyż istnieje wyraźna relacja pomiędzy nasileniem się ruchów migracyjnych a wzrostem przestępczości. Marzenia milionów ludzi, aby znaleźć się w bezpiecznym i zasobnym kraju dają pożywkę dla działalności różnego rodzaju gangów przemytniczych. Ogromne dochody związane z procederem nielegalnego przetrzutu ludzi na terytorium Unii Europejskiej powodują, że działalność ta stała się jedną z bardziej intratnych gałęzi przestępczego podziemia, przybierając coraz częściej typowo zorganizowane formy²². Szczególnie obecnie skala nielegalnej migracji stanowi największy problem Unii Europejskiej i zasługuje na odrębne opracowanie, podobnie jak inne przestępstwa, które niesie ze sobą to zjawisko.

Pierwsze formy współpracy Wspólnot Europejskich w zakresie współpracy policyjnej miały miejsce w 1972 roku. Wówczas na wniosek prezydenta Francji G. Pompidou siedem

¹⁶ M. Narojek, P. Rakowski, *Instytucja oficera łącznikowego w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007, s. 8.

¹⁷ Ibidem, s. 10.

¹⁸ J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Warszawa–Poznań 2010, s. 144.

¹⁹ *Unia Europejska: organizacja i funkcjonowanie*, (red.) M. Cini, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 416.

²⁰ M. Narojek, P. Rakowski, *Instytucja...*, op. cit., s. 10–11.

²¹ W. Postulski, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych (III filar Unii Europejskiej)*, [w:] *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, (red.) A. Wróbel, Zakamycze, Kraków 2002, s. 497.

²² W. Pływaczewski, *Relacje pomiędzy zjawiskiem nielegalnej migracji a przestępczością oraz innymi przejawami zachowań patologicznych w różnych ich postaciach*, [w:] *Polska w Schengen*, (red.) M. Zdanowicz, „Temida 2”, Białystok 2009, s. 213.

państw europejskich podjęło nieformalną współpracę w zakresie zwalczania narkomanii²³. Sformalizowaną współpracę policyjną rozpoczęto w 1975 roku, kiedy to ministrowie spraw wewnętrznych wdrożyli program TREVI (ang. *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*). Program ten miał być wymierzony w narastającą falę terroryzmu we Włoszech i Republice Federalnej Niemiec²⁴. Porozumienie sformalizowano w Luksemburgu w dniu 29 czerwca 1976 roku. Uzgodniono wówczas, że ministrowie spraw wewnętrznych i/lub sprawiedliwości spotykać się będą systematycznie, aby konsultować między sobą sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego, a w szczególności sprawy zwalczania terroryzmu²⁵. Na spotkaniu grupy TREVI w 1991 roku została podjęta decyzja dotycząca utworzenia Europejskiej Organizacji Policyjnej – Europolu. Głównym impulsem do utworzenia Europolu było zagrożenie związane z rozwojem transgranicznej przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, które coraz bardziej zaczęły zagrażać bezpieczeństwu państw członkowskich już w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Zainicjowane wtedy europejskie procesy integracyjne stworzyły nowe perspektywy dla powstania tego rodzaju zagrożeń. Istniało realne ryzyko, iż zjednoczona Europa w niezamierzony sposób stać się może jednolitym terenem działań przestępczych²⁶. Obok Schengen oraz Interpolu Europol stanowi fundamentalną przestrzeń międzynarodowej współpracy policyjnej w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu. Z punktu widzenia działań policyjnych jest frontem najistotniejszym, lecz jest także jednym z wielu frontów skuteczniania walki z zorganizowaną przestępczością transgraniczną. Europol powołano szczególnie celem utworzenia w ramach Unii Europejskiej platformy zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej²⁷.

Traktat o Unii Europejskiej, podpisany 7 lutego 1992 roku w Maastricht, usankcjonował powstanie Europejskiego Urzędu Policji – Europol w ramach III filaru Unii²⁸. Na III filar składa się polityka dotycząca spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości²⁹. Agencja rozpoczęła ograniczone działania 3 stycznia 1994 roku jako Europol Drugs Unit (EDU). W 1998 roku państwa członkowskie ratyfikowały Konwencję o Europolu³⁰, która weszła w życie jeszcze w październiku tego samego roku. Centrala Europolu ma siedzibę w Hadze. W dniu 1 listopada 2004 roku pełne członkostwo uzyskała Polska.

²³ J. Barcik, A. Bentkowska, *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, C. H. Beck, Warszawa 2008, s. 408.

²⁴ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 176–177.

²⁵ S. M. Amin, J. Justyński, *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej na tle tekstów prawnych oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1999, s. 148.

²⁶ P. Rakowski, *Europol – europejska organizacja policyjna do zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, nr 2(10)/2001, s. 59.

²⁷ T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji Europol. Geneza. Główne aspekty działania. Perspektywy rozwoju*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 19.

²⁸ *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, (red.) A. Górski i in., LexisNexis Polska, Warszawa 2006, s. 308–309.

²⁹ S. Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–2004*, Dialog, Warszawa 2004, s. 209–210.

³⁰ Konwencja sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), Dz. U. nr 29, poz. 243, zwana dalej Konwencją, została sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej dnia 26 lipca 1995 r., zastąpiona decyzją Rady z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiającą Europol.

Zakres działania i zadania Europolu oraz ich realizacja

Działalność operacyjna Europolu obejmuje: terroryzm, narkotyki, handel ludźmi, wykorzystywanie seksualne dzieci, ułatwianie nielegalnej imigracji, oszustwa z wykorzystaniem kart płatniczych, fałszowanie euro, nadużycia finansowe związane z podatkiem VAT w Unii Europejskiej, zaawansowaną technologicznie przestępczość, przestępstwa przeciwko własności intelektualnej, pranie pieniędzy³¹.

W ramach ścigania wyżej wymienionych czynów przestępczych Europol wykonuje zadania podstawowe i dodatkowe. Zadania podstawowe Europolu to:

- gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizowanie i wymiana informacji, (również operacyjnych),
- niezwłoczne powiadamianie właściwych organów państw członkowskich (za pośrednictwem jednostek krajowych) o informacjach ich dotyczących oraz o wszelkich stwierdzonych powiązaniach pomiędzy przestępstwami,
- pomoc w śledztwach lub dochodzeniach prowadzonych w państwach członkowskich (przede wszystkim poprzez przekazywanie jednostkom krajowym wszelkich istotnych informacji),
- występowanie w konkretnych przypadkach do właściwych organów państw członkowskich z wnioskiem o wszczęcie, prowadzenie lub koordynację śledztw lub dochodzeń oraz proponowanie utworzenia wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego,
- zapewnienie państwom członkowskim wsparcia wywiadowczego i analitycznego w związku ze znaczącymi wydarzeniami międzynarodowymi,
- przygotowywanie związanych z jego celami ocen zagrożenia, analiz strategicznych i ogólnych sprawozdań sytuacyjnych, w tym ocen zagrożenia przestępczością zorganizowaną³².

Dodatkowo Europol zajmuje się takimi działaniami, jak: pełnienie roli centralnej instytucji unijnej do zwalczania fałszerstw waluty euro, podejście multiagencyjne do zwalczania przestępczości transgranicznej, gromadzenie i przetwarzanie informacji, centrum wywiadu kryminalnego, ocena zagrożenia przestępczością na poziomie Unii Europejskiej, rzeczywista obecność oficerów łącznikowych z krajów członkowskich w centrali Europolu, dostarczanie wielu unikalnych usług i produktów operacyjnych (nie do zrealizowania przez pojedyncze państwa członkowskie), pokonywanie barier językowych w międzynarodowej współpracy policyjnej, szkolenia specjalistyczne oraz wzajemne zaufanie i sprawdzone standardy działania³³. Elementy te sprawiają, że wsparcie operacyjne Europolu kształtuje się na najwyższym poziomie. Za wartość dodaną tejże organizacji uważa się wielojęzyczność, wieloagencyjność, wielokulturowość oraz wielonarodowość³⁴.

Warto pamiętać, że międzynarodowe grupy przestępcze i terrorystyczne działają na całym świecie, wykorzystując najnowszą technologię. Aby zapewnić skuteczną i skoordynowaną

³¹ A. Biegaj, *Przegląd Europolu. Sprawozdanie ogólne z działalności Europolu*, Europejski Urząd Policji, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011, s. 25.

³² P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 162–163.

³³ A. Biegaj, *Przegląd...*, op. cit., s. 7.

³⁴ T. Safjański, *Europejskie...*, op. cit., s. 19–20.

reakcję, Europol musi być równie elastyczny i innowacyjny oraz musi dbać o to, aby jego metody i narzędzia były aktualne. Europol korzysta z najnowocześniejszych baz danych i kanałów łączności, oferując szybkie i bezpieczne metody przechowywania, wyszukiwania, wizualizacji, analizy i łączenia kluczowych informacji. Gromadzenie, analiza i rozpowszechnianie takich informacji pociągają za sobą wymianę dużych ilości danych osobowych. Przy wywiązywaniu się z tych obowiązków Europol przestrzega najbardziej rygorystycznych norm ochrony i bezpieczeństwa danych³⁵. Praktycznie od początku funkcjonowania tej organizacji największy nacisk położono na zwalczanie narkotyków syntetycznych na rynkach państw w UE. Właśnie z inicjatywy Europolu powstał tzw. System Ecstasy LOGO, baza danych nieosobowych, na podstawie której opublikowano i rozpowszechniono katalog ze zdjęciami i opisem wszystkich poznanych dotychczas tabletek tego narkotyku. Europol ma także duży wkład w rozwój systemu wczesnego ostrzegania przed nowymi narkotykami syntetycznymi³⁶.

Europol współpracuje również z państwami trzecimi oraz organizacjami. Wymiana informacji z tymi partnerami odbywa się na podstawie porozumień o współpracy. Dwa rodzaje porozumień określają charakter współpracy ze stronami trzecimi. Porozumienia strategiczne umożliwiają obu stronom wymianę wszystkich informacji oprócz danych osobowych³⁷.

Struktura organizacyjna Europolu

Europol posiada strukturę hierarchiczną, ale niezbyt złożoną. Organami Europolu są Dyrektor, Zarząd, Kontroler Finansowy oraz Komitet Finansowy. Dyrektor jest mianowany przez Radę większością kwalifikowaną, na wniosek zarządu na czteroletnią kadencję. Jego pracę wspomaga trzech zastępców. Dyrektor jest prawnym przedstawicielem Europolu. Dyrektor odpowiada za: realizację zadań powierzonych tej organizacji, bieżącą administrację, zarządzanie kadrami, wykonanie budżetu Europolu, prawidłowe przygotowanie oraz wykonanie decyzji Zarządu³⁸. Odpowiada za wykonanie swoich obowiązków przed Zarządem. Dodatkowo Rada, działając na zlecenie Zarządu, określa priorytety Europolu, uwzględniając w szczególności analizy strategiczne i oceny zagrożenia opracowane przez Europol³⁹.

W skład Zarządu wchodzi po jednym przedstawicielu państwa członkowskiego oraz przedstawiciel Komisji. Na czele Zarządu stoi przewodniczący wspomagany przez zastępcę. Przewodniczącym jest osoba, która sprawuje prezydencję w Radzie. Organ ten jednomyślnie decyduje o, liczbie oficerów łącznikowych, którzy mogą zostać oddelegowani do Europolu przez państwa członkowskie, uczestniczy w powoływaniu i odwoływaniu Dyrektora i jego zastępców. Jego posiedzenia odbywają się co najmniej dwa razy w ciągu roku. Odnośnie spraw finansowych Zarząd wykonuje następujące zadania:

³⁵ A. Biegaj, *Przegląd...*, op. cit., s. 128.

³⁶ A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002, s. 63.

³⁷ I. Popiuk-Rysińska, *Unia Europejska*, WSiP, Warszawa 1998, s. 56.

³⁸ Art. 29 Konwencji.

³⁹ P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 161–162.

- uczestniczy w sporządzaniu budżetu, w tym ustalaniu planu, audytu ksiąg i udzielaniu absolutorium Dyrektorowi,
- uchwała jednomyślnie pięcioletni plan finansowy,
- mianuje jednomyślnie Kontrolera Finansowego i nadzoruje wykonywanie jego obowiązków,
- uczestniczy w przyjmowaniu rozporządzeń finansowych⁴⁰.

Na podstawie art. 36 Konwencji Kontrolera Finansowego powołuje jednomyślnie Zarząd. Do jego zadań należy przede wszystkim: monitorowanie zobowiązań, rozchodów środków pieniężnych oraz ustalanie i gromadzenie wpływów. Komitet Finansowy natomiast składa się z jednego przedstawiciela ds. budżetu z każdego państwa członkowskiego. Odpowiada on za przygotowanie dyskusji o sprawach budżetowych i finansowych. Organem pomocniczym Przewodniczącego Zarządu jest Sekretariat Zarządu. Zarząd przyjmuje strategię Europolu oraz sprawozdanie ogólne na temat działalności Europolu.

Zgodnie z Konwencją każde państwo członkowskie ma obowiązek wyznaczyć swoją jednostkę narodową pośredniczącą w kontaktach między nim a Europolem⁴¹. Jednostki te mają za zadanie:

- dostarczać Europolowi z własnej inicjatywy informacji i danych wywiadowczych, niezbędnych do wykonywania jego zadań,
- odpowiadać na wniosek Europolu za informacje i dane wywiadowcze oraz doradztwo,
- aktualizować informacje i dane wywiadowcze,
- dokonywać oceny informacji i danych wywiadowczych zgodnie z prawem krajowym dla właściwych władz i przekazywać im materiały tego dotyczące,
- występować do Europolu z wnioskami o doradztwo, informacje, dane wywiadowcze i analizy,
- dostarczać Europolowi dane do gromadzenia w systemie komputerowym,
- zapewniać przestrzeganie prawa przy każdej wymianie informacji z wyżej wymienioną instytucją⁴².

Utworzone zostało także całodobowe centrum operacyjne Europolu, które jest pojedynczym punktem wymiany informacji między Europolem, państwami członkowskimi a osobami trzecimi⁴³. Wymienia się pięć podstawowych funkcji, które pełni centrum operacyjne Europolu, a mianowicie:

- **usługa scentralizowanej weryfikacji** – dane, jakie przychodzą, są w szybkim tempie porównywane ze wszystkimi już istniejącymi, w ramach systemu Europolu informacje operacyjne są przetwarzane z wykorzystaniem plików roboczych do celów analizy, które zajmują się daną dziedziną przestępczości,
- **nowa podstawa prawna Europolu** daje możliwość modyfikowania i analizowania danych osobowych, które mają na celu ustalenie, czy takowe dane mają znaczenie z punktu widzenia zadań Europolu oraz czy mogą być uwzględnione w systemie informacyjnym Europolu lub w plikach roboczych do celów analizy,

⁴⁰ Art. 28 Konwencji.

⁴¹ W Polsce jednostką Europolu jest Komenda Główna Policji. Komendant Główny policji pełni funkcję przewodniczącego tej jednostki.

⁴² Art. 4, ust. 4 Konwencji.

⁴³ A. Biegaj, *Przegląd...*, op. cit., s. 7.

- **wsparcie analityczne w sprawach „tematycznych”** – dzięki tej funkcji Europol jest w stanie bardzo szybko analizować sprawy i dane, dotyczące kilku projektów analitycznych,
- **komunikacja z osobami trzecimi** – centrum operacyjne dokonuje analizy wszystkich możliwych przypadków wymiany informacji z osobami trzecimi, dając przy tym gwarancję przekazania danych do konkretnego projektu w celu dalszego przetwarzania oraz terminowego udzielenia dokładnej odpowiedzi stronie, której początkowo przekazała dane,
- **wsparcie działań policyjnych w związku z ważnymi wydarzeniami** – centrum operacyjne koordynuje wsparcie, jakiego Europol może udzielać w działaniach policyjnych w związku z ważnymi wydarzeniami, tj. znaczącymi wydarzeniami rangi międzynarodowej o charakterze sportowym, gospodarczym, politycznym lub kulturalnym, które stanowią cel lub możliwość dla przestępczości i terroryzmu⁴⁴.

Polskie organy ścigania mogą korzystać z wielu usług operacyjnych Europolu, przede wszystkim z możliwości analizy operacyjnej, w tym z tzw. analitycznych plików roboczych, które obejmują najważniejsze obszary międzynarodowej przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej. Duże znaczenie ma też dostęp do systemów informatycznych Europolu⁴⁵.

Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że Europol odgrywa najistotniejszą rolę w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej oraz terroryzmu w Europie. Organ ścigania reprezentowane przez oficerów łącznikowych Europolu współpracujących z całodobowym centrum usług operacyjnych wysokiego bezpieczeństwa i jego bezpiecznymi bazami danych osiągały liczne sukcesy. Aresztowały wielu niebezpiecznych przestępców, rozbiły wiele zorganizowanych grup przestępczych, uratowały wiele ofiar przestępstw (dzieci, kobiet) oraz odzyskały znaczne kwoty środków pieniężnych. To ważne, aby skuteczne działania podejmowane przez współpracujące ze sobą organy policji poszczególnych państw Unii Europejskiej zwiększały poczucie bezpieczeństwa obywatelom państw członkowskich. Szczególnie obecnie, wskutek realizowanej na niespotykaną skalę migracji uchodźców z Azji i Afryki do Europy, ale także nielegalnej migracji osób szukających w Europie miejsca na „lepsze życie” działania policji poszczególnych krajów członkowskich muszą być bardzo sprawne i skoordynowane. Swobodny przepływ osób wewnątrz Unii Europejskiej, brak granic wewnętrznych oraz nieszczelność granic zewnętrznych to czynniki, które utrudniają podjęcie przez policję krajów Unii Europejskiej skutecznych działań zapobiegających przestępczości wśród imigrantów, jak również przestępczości na terenach zdestabilizowanych przez napływ imigrantów.

Niewątpliwie należy pamiętać, że obecny kryzys migracyjny ma przede wszystkim wymiar polityczny. I to politycy muszą go rozwiązać. Współpracujące ze sobą organy i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej nie będą

⁴⁴ A. Biegaj, *Przegląd...*, op. cit., s. 9.

⁴⁵ T. Safjański, *Działania operacyjne Europolu*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2013, s. 8.

w stanie rozwiązać problemu migracji i jego skutków bez rozstrzygnięć o charakterze politycznym. Są jedynie w stanie przyczynić się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa na obszarze Unii Europejskiej, ale bez likwidacji źródła zagrożenia (migracji spowodowanej destabilizacją przede wszystkim w Syrii, Iraku i w krajach afrykańskich) trudno liczyć na zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim obywatelom Unii Europejskiej. Należy o tym pamiętać, szczególnie teraz, gdy zdecydowanie zwiększyło się zagrożenie terrorystyczne w Europie i na świecie. Zamach w Paryżu, zamach na rosyjski samolot pasażerski, działania podejmowane przez tzw. Państwo Islamskie uświadomiły nam, że zagrożenie terrorystyczne stanowi największe wyzwanie, przed którym stoją organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej. I tylko ścisła współpraca policji i innych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państw członkowskich, oczywiście we współdziałaniu z politykami, mogą spowodować, że skala przestępczości międzynarodowej będzie mniejsza, a poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli Unii Europejskiej zdecydowanie wzrośnie.

Bibliografia

- Amin S. M., Justyński J., *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej na tle tekstów prawnych oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1999.
- Balcerowicz B., *Procesy międzynarodowe. Tendencje, megatrendy*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, (red.) A. Raciborska, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Barcik J., Bentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, C. H. Beck, Warszawa 2008.
- Biegaj A., *Przegląd Europolu. Sprawozdanie ogólne z działalności Europolu*, Europejski Urząd Policji, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011.
- Bonisławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, Zeszyty Naukowe WSEI, Seria Administracja, nr 2(1)/2012.
- Fehler W., Dziubek I., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski*, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2012.
- Grosicka K., Grosicki L., Grosicki P., *Organizacja i kierowanie instytucjami bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Aspra, Pułtusk–Warszawa 2013.
- Gruszcza A., *Unia Europejska wobec przestępczości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2002.
- Konwencja sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu), Dz. U. nr 29, poz. 243.
- Kopa Z., *Istota terminu bezpieczeństwo*, <http://www.up.krakow.pl/konspekt/29/index.php?i=007> [dostęp 14.01.2014].
- Korzeniowski L. F., *Bezpieczeństwo jako dobro społeczne: potrzeba, wartość i prawo człowieka*, [w:] *Grupy dyskusyjne w obliczu Wielkiej Ziemi. Kulturowe i społeczne aspekty funkcjonowania w świetle procesów integracyjnych*, (red.) J. Maciejewski, M. Bodziany, K. Dojwa, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2010.

Koweszko A., *Międzynarodowa współpraca policyjna*, [w:] *Materiały informacyjne. Współpraca policji w Unii Europejskiej*, Komenda Główna Policji, Warszawa 2004.

Narojek M., Rakowski P., *Instytucja oficera łącznikowego w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007.

Parzymies S., *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–2004*, Dialog, Warszawa 2004.

Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze, Kraków 2003.

Pływaczewski W., *Relacje pomiędzy zjawiskiem nielegalnej migracji a przestępczością oraz innymi przejawami zachowań patologicznych w różnych ich postaciach*, [w:] *Polska w Schengen*, (red.) M. Zdanowicz, „Temida 2”, Białystok 2009.

Popiuk-Rysińska I., *Unia Europejska*, WSiP, Warszawa 1998.

Postulski W., *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych (III filar Unii Europejskiej)*, [w:] *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, (red.) A. Wróbel, Zakamycze, Kraków 2002.

Rakowski P., *Europol – europejska organizacja policyjna do zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, nr 2(10)/2001.

Safjański T., *Działania operacyjne Europolu*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2013.

Safjański T., *Europejskie Biuro Policji Europol. Geneza. Główne aspekty działania. Perspektywy rozwoju*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, „Studia i Materiały”, nr 40, 1996.

Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania, (red.) J. Borkowski, AON, Warszawa 2000.

Słownik współczesnego języka polskiego, (red.) A. Dmowska, Wilga, Warszawa 1996.

Słownik współczesnego języka polskiego, (red.) B. Dunaj, Wilga, Warszawa 1996.

Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Warszawa–Poznań 2010.

Stankiewicz W., *Bezpieczeństwo narodowe a walki niezbroyne. Studium*, AON, Warszawa 1991.

Unia Europejska: organizacja i funkcjonowanie, (red.) M. Cini, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

Zalewski S., *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w dobie członkostwa w NATO. Aspekt społeczny i instytucjonalny*, [w:] *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO*, (red.) W. Fehler, J. Tymanowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1999.

Zubek J., *Doktryny bezpieczeństwa*, AON, Warszawa 1991.

Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych, (red.) A. Górski, A. Sakowicz, K. Boratyńska, A. Gruszczak, A. Grzelak, P. Hofmański, F. Jasiński, M. Kula, A. Lach, B. Nita, P. Rakowski, A. Sołtycińska, B. Srebro, LexisNexis Polska, Warszawa 2006.

Summary

Role of the European Police Office (Europol) to ensure the internal security of the European Union

This analysis is devoted to the role of the European Police Office (Europol) to ensure the internal security of the European Union. The author presents a detailed analysis of the contemporary security threats in the countries of the European Union. He presented the extent to which they influenced the formation of the police cooperation in Europe. We discussed in detail the scope and tasks of Europol. He also described how the implementation of these tasks. In conclusion author made an assessment of Europol's activities now and in the future, referring to the current security threats in Europe.

Keywords: security, internal security, the European Union, police, police cooperation, the European Police Office (Europol)

Streszczenie

Rola Europejskiego Urzędu Policji (Europolu) w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej

Niniejsze opracowanie poświęcone jest roli Europejskiego Urzędu Policji (Europolu) w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Autor zaprezentował w nim szczegółową analizę współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa w krajach Unii Europejskiej. Przedstawił, w jakim zakresie miały one wpływ na zawiązanie się współpracy policyjnej w Europie. Szczegółowo omówił zakres działania i zadania Europolu. Opisał także, jak wygląda realizacja tych zadań. W podsumowaniu autor dokonał oceny działań Europolu teraz i w przyszłości, odwołując się do obecnych zagrożeń bezpieczeństwa w Europie.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, bezpieczeństwo wewnętrzne, Unia Europejska, policja, współpraca policyjna, Europejski Urząd Policji (Europol)

Bogdan Ekstowicz

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Wybrane zagadnienia polskiej polityki zagranicznej na przełomie XX i XXI wieku

Wstęp – charakterystyka polityki zagranicznej

Realizacja polityki zagranicznej odbywa się na płaszczyźnie dyplomatycznej¹, militarnej, gospodarczej i ideologicznej. Środowisko (otoczenie) polityki zagranicznej jest bardzo szerokie, gdyż zawiera elementy (uwarunkowania) wewnątrzsystemowe, jak i zewnętrzne o charakterze międzynarodowym².

Uwarunkowania wewnętrzne tak jak i zewnętrzne możemy podzielić na obiektywne i subiektywne.

Do obiektywnych uwarunkowań wewnętrznych zaliczymy:

- środowisko geograficzne państwa,
- potencjał ludnościowy,
- potencjał gospodarczy i naukowo-techniczny,
- system społeczno-polityczny.

Do subiektywnych uwarunkowań wewnętrznych zaliczymy:

- percepcję środowiska międzynarodowego przez własne społeczeństwo i państwo oraz postawy społeczne wobec innych państw i narodów,
- koncepcje polityki zagranicznej,
- jakość oraz aktywność własnej służby zagranicznej i dyplomacji.

Natomiast do obiektywnych uwarunkowań zewnętrznych (międzynarodowych) zaliczymy:

- trendy ewolucji najbliższego danemu państwu środowiska międzynarodowego,
- pozycję państwa w systemie stosunków i ról międzynarodowych,

¹ Zob. szerzej T. Orłowski, *Protokół dyplomatyczny*, PISM, Warszawa 2010, passim.

² E. Haliżak, R. Kuźniar, *Stosunki międzynarodowe: geneza, struktura, dynamika*, WUW, Warszawa 2006, passim.

- strukturę i zasięg umownych powiązań międzynarodowych państwa oraz obowiązujące prawo międzynarodowe.

Subiektywne uwarunkowania polityki zagranicznej to m.in.:

- międzynarodowa percepcja danego państwa i narodu oraz oczekiwania i wymagania stawiane danemu państwu przez inne państwa,
- koncepcje polityki zagranicznej innych państw,
- jakość oraz aktywność służby zagranicznej i dyplomacji innych państw.

W międzynarodowym systemie suwerennych i często rywalizujących ze sobą państw cele polityki zagranicznej są najczęściej zorientowane na osiąganie przez państwo własnych korzyści.

Za podstawę formułowania celów w działalności międzynarodowej uważa się interes państwa. Interesy natomiast są związane z potrzebami. Potrzeba pojawia się, gdy istnieje rozbieżność między stanem oczekiwanym a faktycznym. Rozbieżność ta wywołuje proces działania, który możemy określić jako interes. Do interesów zaliczymy m.in. bezpieczeństwo, tożsamość, niezależność itp., a także ochronę praw człowieka, umacnianie pokoju, rozwój współpracy. Inną grupę stanowią interesy określające statusy, pozycje i role międzynarodowe. Interesy te związane są z określeniem miejsca i funkcji w systemie światowym.

Odpowiednie organy, instytucje bądź grupy w państwie wyznaczają cele polityki zagranicznej i ustalają, jakich środków użyć dla ich realizacji. Wybiera się taki środek, o którym sądzi się, że będzie najskuteczniejszy. Często jednak mamy do czynienia z zastosowaniem wielu środków jednocześnie.

Środki polityki zagranicznej możemy podzielić na:

- środki polityczne (rozmowy, konsultacje, negocjacje, pokojowe rozwiązywanie sporów, nacisk dyplomatyczny, oferty kompromisowe i pojednawcze),
- środki ekonomiczne (pomoc gospodarcza, doradztwo, umorzenie lub przesunięcie spłat kredytów, embargo, praktyki dyskryminacyjne, sankcje),
- środki wojskowe (demonstracja siły, pomoc wojskowa, interwencje, wojna, wspieranie jednej ze stron konfliktu, nielegalne dostarczanie broni jednej ze stron konfliktu, odstraszenie lub szantaż za pomocą broni jądrowej),
- środki kulturowo-ideologiczne (współpraca naukowa, zagraniczna polityka kulturalna, polityka informacyjna, polityka narodowościowa),
- środki wywiadowcze (zbieranie informacji, ich analiza, podejmowanie tajnych akcji oraz działania kontrwywiadowcze).

Po wyborze odpowiedniego środka określa się sposób jego użycia, czyli metodę, która może być: pozytywna – nakłanianie, negatywna – przymus lub neutralna.

Podejmowanie decyzji w polityce zagranicznej jest ukierunkowane na osiągnięcie celów polityki zagranicznej danego państwa. Strukturę ośrodka decyzyjnego można przedstawić za pomocą koncentrycznych nakładających się na siebie trzech okręgów decyzyjnych:

1. Wewnętrzny krąg decyzyjny jako elita decyzyjna:

- szef rządu/głowa państwa,
- osobiści doradcy szefa rządu,
- eksperci,
- przedstawiciele służb specjalnych i wojska,
- nie więcej niż 20 osób w danej sprawie.

2. Drugi krąg decyzyjny:

- zaplecze administracyjne,
- personel MSZ,
- służby wywiadowcze,
- ciągłość i stałość procesu decyzyjnego,
- zapewnienie właściwych warunków technicznych.

3. Trzeci krąg decyzyjny:

- partie polityczne, ruchy społeczne, grupy nacisku, opinia publiczna.

Proces decyzyjny w polityce zagranicznej można podzielić na 3 fazy:

- analiza sytuacji (personel dyplomatyczny, wywiad oraz analitycy ministerstwa spraw zagranicznych),
- proces decyzyjny (dokonanie wyboru opcji przez decydentów na podstawie dostarczonych informacji),
- faza wyjścia (implementacja oraz ewaluacja skutków podjęcia decyzji, wytłumaczenie podjętych działań przed opinią publiczną).

Impuls do rozpoczęcia procesu decyzyjnego stwarza określona sytuacja decyzyjna, skłaniająca decydentów do działania. Sytuacja decyzyjna może zostać wytworzona w wewnętrznym lub zewnętrznym środowisku systemu.

Według Charlesa Hermana³ sytuację decyzyjną można podzielić, posługując się trzema wymiarami (ilość czasu potrzebna na podjęcie decyzji, stopień zagrożenia oraz stopień antycypowalności sytuacji), następująco:

- sytuacja kryzysowa: czas ograniczony, zagrożenie wysokie, nieprzewidziana,
- sytuacja innowacyjna: czas nieograniczony, zagrożenie duże, nieprzewidziana,
- sytuacja inercyjna: czas nieograniczony, niskie zagrożenie, nieprzewidziana,
- sytuacja okolicznościowa: czas nieograniczony, zagrożenie niskie, nieprzewidziana,
- sytuacja refleksyjna: czas ograniczony, zagrożenie wysokie, przewidziana,
- sytuacja deliberacyjna: czas nieograniczony, zagrożenie wysokie, przewidziana,
- sytuacja rutynowa: czas nieograniczony, zagrożenie niskie, przewidziana,
- sytuacja administracyjna: czas ograniczony, zagrożenie niskie, przewidziana.

Natomiast decyzje podejmowane w polityce zagranicznej można podzielić na:

- rutynowe i nierutynowe,
- proste i złożone,
- większej i mniejszej wagi,
- prowadzące i nieprowadzące do podjęcia działania,
- substancjalne i proceduralne,
- zmierzające do wywołania zmiany w środowisku międzynarodowym,
- przełomowe i stwarzające sytuacje bez wyjścia,
- niedecyzje (świadomy wybór zaniechania politycznego).

Klasyczny model zakłada, że decyzje w polityce zagranicznej są podejmowane w sposób racjonalny.

Podsumowując, można stwierdzić, że wszystkie wcześniej wymienione elementy składają się na proces realizacji polityki zagranicznej państwa, która jest procesem dynamicznym

³ *Encyklopedia popularna PWN*, PWN, Warszawa 1999.

i złożonym oraz wielorako uwarunkowanym, dlatego wymaga wielorakiego wartościowania. Próba oceny efektywności polityki zagranicznej każdego państwa wymaga całościowej analizy procesu jej realizacji. Ocena polega ogólnie na porównaniu stanu wyjściowego, czyli zadeklarowanych celów, ze stanem ich realizacji w badanym okresie, przy uwzględnieniu zaistniałych w środowisku międzynarodowym uwarunkowań (pozytywnych i negatywnych) oraz przy założeniu optymalnego doboru metod i środków. Każda polityka zagraniczna musi się liczyć także z rosnącą współzależnością w środowisku międzynarodowym, czyli wzajemną relacją interesów podmiotów, w ramach której wszelka zmiana pozycji jednego z nich dotyka pozycji innych. Należy także stwierdzić, że żadne państwo, w tym Polska, nawet o statusie mocarstwa światowego, nie ma możliwości pełnego urzeczywistnienia celów i zamierzeń swojej polityki zagranicznej.

Unia Europejska w polityce zagranicznej Polski

Unia Europejska (UE)⁴ to gospodarczo-polityczny związek demokratycznych państw europejskich. Powstała ona 1 listopada 1993 roku na mocy traktatu z Maastricht (TM) jako efekt wieloletniego procesu integracji politycznej, gospodarczej i społecznej jej państw członkowskich (Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa od 1 grudnia 2009 roku). Równocześnie zastąpiła ona kilka form współpracy, w tym m.in. Wspólnotę Europejską. Od 1 lipca 2013 roku w skład UE wchodzi 28 państw członkowskich.

W 1993 roku na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze ustalono polityczno-ekonomiczne kryteria (kryteria kopenhaskie), jakie musiały spełnić państwa Europy Środkowo-Wschodniej, aby mogły ubiegać się o przystąpienie do Unii. Oficjalny wniosek o członkostwo Polska złożyła 8 kwietnia 1994 roku w Atenach. 8 sierpnia 1996 roku powołano Komitet Integracji Europejskiej, który był agendą przystąpienia Polski do UE. W dniu 28 stycznia 1997 roku uchwalono Narodową Strategię Integracji. Negocjacje w zakresie przystąpienia do Unii rozpoczęto 31 marca 1998 roku.

Negocjacje na szczycie w Kopenhadze zakończono 13 grudnia 2002 roku, a ówczesny rząd Leszka Millera sfinalizował proces negocjacyjny z pewnymi okresami przejściowymi dla wybranych sektorów gospodarczych. W dniu 16 kwietnia 2003 roku Polska podpisała traktat akcesyjny. Referendum w sprawie członkostwa odbyło się w dniach 7–8 czerwca 2003 roku. W jego wyniku Polska, razem z pozostałymi dziewięcioma krajami (Węgry, Słowenia, Słowacja, Malta, Łotwa, Litwa, Estonia, Czechy, Cypr), wstąpiła do Unii w dniu 1 maja 2004 roku.

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej⁵

WPZiB (ang. *Common Foreign and Security Policy*, CFSP) stanowi jeden z obszarów działalności Unii Europejskiej, który obejmuje wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej

⁴ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004, passim.

⁵ Ibidem, s. 369.

polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony. Została powołana na mocy traktatu z Maastricht, podpisanego 7 lutego 1992 roku, a następnie rozwinięta przez traktaty z Amsterdamu (1997 r.), z Nicei (2001 r.) oraz z Lizbony (2007 r.). Jej podstawowym zadaniem jest koordynowanie polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa zewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej w celu ochrony wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności Unii. Współpracując w jej ramach, państwa członkowskie starają się wspólnie skuteczniej wpływać na globalną politykę i umacniać pozycję Europy na arenie międzynarodowej, dbając o pokój, przestrzeganie praw człowieka i rządów prawa na całym świecie. W koncepcji polityki zagranicznej Polski dominowały dążenia do integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Wyrażono je w hasle „powrotu do Europy”, a rząd wskazywał na to, że jedyna możliwa droga na Zachód prowadzi przez porozumienie z Niemcami i USA.

Polityka zagraniczna Polski ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki

Dobry stan stosunków polsko-amerykańskich jest niewątpliwie jednym z najważniejszych osiągnięć polskiej polityki zagranicznej od 1989 roku. Rząd polski przyjął strategię zmierzającą do powiązania polski ze strukturami zachodnimi, a w zrealizowaniu tego celu duże znaczenie miało poparcie USA w dziedzinie przebudowy państwa i reorientacji jego polityki zagranicznej.

Przeorientowanie się amerykańskiej polityki zagranicznej w kierunku Polski było spowodowane coraz widoczniejszymi dążeniami do demokratyzacji ustroju politycznego. Punktem zwrotnym było przemówienie prezydenta USA na temat nowych zasad amerykańskiej polityki wobec Polski z 17 kwietnia 1989 roku, w którym przedstawił on program pomocy gospodarczej dla naszego kraju. Dotyczył on m.in. starań Polski o pożyczkę z Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz o restrukturyzację polskiego długu w Klubie Paryskim. Przełom we wzajemnych stosunkach wprowadziła wizyta prezydenta Busha w Polsce w lipcu 1989 roku. Wizyta była wyrazem jednoznacznego poparcia władz amerykańskich dla polskich przemian politycznych.

Rangę wydarzenia międzynarodowego zyskała wizyta Lecha Wałęsy w USA w listopadzie 1989 roku. Wygłosił on wówczas przemówienie na forum obu izb Kongresu jako trzeci cudzoziemiec niebędący głową państwa. Wałęsa podziękował Stanom Zjednoczonym za wkład w obalenie komunizmu i zaapelował o współpracę w procesie dalszego wzmacniania demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej.

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku poparcie USA było niezbędne do ugruntowania pozycji międzynarodowej, jak również do realizacji polskich aspiracji do członkostwa w NATO⁶ mających zasadnicze znaczenie dla naszych interesów w dziedzinie bezpieczeństwa. Stany zjednoczone uważały natomiast, że w ten sposób wzmocnią swoją pozycję w tym regionie i rozszerzą strefę stabilizacji, bezpieczeństwa oraz powiązań państw położonych

⁶ R. Kupiecki, *NATO u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Askon, Warszawa 2000, passim.

w środkowej Europie z zachodnimi strukturami politycznymi, gospodarczymi i wojskowymi. Było to ważne w kontekście coraz bardziej antyzachodniej polityki Rosji.

Stany Zjednoczone wykazały dużą determinację w prowadzeniu polityki korzystnej dla Polski, co było konsekwencją bezwarunkowego popierania polityki USA.

W marcu 1990 roku do Waszyngtonu udał się ówczesny premier rządu polskiego Tadeusz Mazowiecki. Efektem jego podróży było podpisanie 21 marca 1990 roku Traktatu o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi oraz Deklaracji o stosunkach między RP a USA z 20 marca 1991 roku. Podczas wizyty premier Mazowiecki prowadził rozmowy mające na celu uzyskanie amerykańskiego poparcia dla udziału Polski w rokowaniach dotyczących zjednoczenia Niemiec.

USA udzieliły Polsce poparcia w czasie prowadzonych z ZSRR, a potem z Rosją negocjacji w sprawie wycofania wojsk rosyjskich z terytorium Polski. Z kolei Polska poparła działania USA przeciwko Irakowi, a Amerykanie poprosili Polskę o reprezentowanie ich interesów w Bagdadzie.

Duże znaczenie Polski dla USA wynikało z jej położenia strategicznego, wielkości, liczby ludności oraz dobrych stosunków, jakie utrzymywała z państwami regionu. Polska stała się rzecznikiem interesów USA w Europie Środkowej i Wschodniej.

W 1994 roku na szczycie NATO postanowiono rozszerzyć pakt. Państwom Europy Środkowej zaproponowano udział w zainicjowanym przez USA „Partnerstwie dla pokoju”. Władze RP rozpoczęły wielką kampanię celem zapewnienia sobie poparcia Ameryki w sprawie przystąpienia Polski do NATO. W latach 1994–1996 Kongres USA uchwalił dwie ustawy popierające starania Polski o wejście do tego paktu oraz objęcie jej programem pomocy wojskowej. W 1998 roku USA udzieliły Polsce pożyczki w wysokości 100 mln dolarów na poprawę stanu polskiego wojska. Jednym z elementów polskiej kampanii były wizyty polskich przywódców w USA, z uwzględnieniem spotkań z publicznością, ze słuchaczami i telewizjami. Ogromną rolę odegrała także Polonia Amerykańska, wysyłając m.in. listy do kongresmanów amerykańskich z prośbą o poparcie.

Po zamachu 11 września 2001 roku na pierwszy plan w stosunkach polsko-amerykańskich wysunęło się współdziałanie w zwalczaniu terroryzmu. Polska włączyła się do koalicji antyterrorystycznej. Rząd RP zgłosił gotowość do udziału również w działaniach zbrojnych. W konsekwencji na początku 2002 roku jednostka antyterrorystyczna GROM została wysłana do Afganistanu, a w 2003 roku polskie jednostki wojskowe wzięły udział w ataku koalicji antyterrorystycznej na Irak. W czerwcu 2003 roku prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki George W. Bush podczas wizyty w Polsce wyraził osobiste podziękowanie polskim władzom za wkład w walkę z terroryzmem. Władze USA zdecydowały o przyznaniu Polsce strefy administracyjnej w okupowanym Iraku. Polacy mają pełnić tam przede wszystkim funkcję stabilizacyjną.

W wielu kwestiach szczegółowych (np. współpraca lub działalność w ramach Inicjatywy Krakowskiej na rzecz nieprolifereacji broni masowego rażenia) można mówić o prawdziwie partnerskich stosunkach, dzięki którym zyskują obie strony. Należy jednak zrezygnować z traktowania stosunków z USA jako dobra nadrzędnego, któremu podporządkowane są inne obszary polityki zagranicznej RP. Zmiana sposobu kształtowania i prowadzenia polityki wobec Stanów Zjednoczonych powinna być oparta na czterech zasadach:

1. **Odmitologizowanie stosunków ze Stanami Zjednoczonymi**

We wzajemnych relacjach powinna być obecna symbolika wspólnych wartości i szacunku dla historycznych związków, ale nie może ona dominować w procesie kształtowania i prowadzenia polityki. Wspólne deklaracje, obietnice nie zastąpią konieczności prowadzenia rozmów opartych na rzeczowej analizie interesów.

2. **Określenie obszarów, w których wsparcie globalnej polityki Stanów Zjednoczonych jest zgodne z polskimi interesami**

Polska nie może wyłącznie reagować na inicjatywy amerykańskie, ale musi być gotowa przedstawić pozytywny program wspólnych partnerskich działań w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych. Dążenie do dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych do naszego kraju jest częściowo zbieżne z popieranymi przez Stany Zjednoczone koncepcjami budowy omijających Rosję systemów przesyłowych z Azji Środkowej i Azerbejdżanu. Dialog energetyczny ze Stanami Zjednoczonymi powinien być jednak traktowany jako uzupełnienie, a nie jako wyjście alternatywne wobec prac nad wspólną polityką energetyczną Unii Europejskiej.

3. **Polityczna zdolność do powstrzymania się od udzielenia poparcia niektórym kierunkom polityki USA**

Stany Zjednoczone postrzegają Polskę jako partnera słabszego, któremu łatwo narzucić swój punkt widzenia. Elementem, którego wyraźnie brakuje w myśleniu o relacjach ze Stanami Zjednoczonymi, jest dopuszczenie możliwości sprzeciwu wobec amerykańskich inicjatyw. Głównie chodzi o działania, które mogłyby godzić bezpośrednio w spójność Unii Europejskiej lub NATO.

4. **Określenie katalogu spraw do zrealizowania w kontaktach ze Stanami Zjednoczonymi na poziomie bilateralnym**

Miarą stosunków polsko-amerykańskich było głównie to, co się udało uzyskać od Stanów Zjednoczonych w zamian za poparcie w określonej sprawie. W ten sposób Polska jest stawiana w pozycji klienta. Współpraca powinna odzwierciedlać hierarchię polskich interesów w zakresie polityczno-wojskowym oraz gospodarczym i naukowo-technicznym.

Współpraca polityczno-wojskowa między Polską a USA powinna obejmować następujące zagadnienia:

- ustalenie wysokości pomocy wojskowej dla Polski w ramach programu FMF na stałym poziomie,
- zakupy uzbrojenia i wyposażenia – wyraźnie lepszych od wyrobów polskiego i europejskiego przemysłu zbrojeniowego,
- rozbudowanie programu współpracy wojskowej ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

Współpraca gospodarcza i naukowo-techniczna obejmuje następujące aktywności:

- zwiększenie poziomu amerykańskich bezpośrednich inwestycji w Polsce oraz zmianę ich charakteru z inwestycji obecnie skupionych na branżach produkcyjnych na inwestycje związane z zaawansowaną technologią,
- wykorzystanie środowisk Polonii jako gospodarczego ambasadora Polski, zachęcanie przedstawicieli Polonii do inwestowania w Polsce, nie tylko w duże przedsiębiorstwa, ale również w sektor usług oraz małe i średnie firmy,

- rozwój współpracy naukowo-technicznej pomiędzy Polską a Stanami Zjednoczonymi – na podstawie umowy z 2006 roku będzie możliwe podpisanie porozumień wykonawczych, regulujących zasady wspólnych przedsięwzięć i badań,
- zwiększenie skali i podniesienie jakości wymiany akademickiej oraz wymiany młodzieży.

Trwałość sojuszu RP ze Stanami Zjednoczonymi wymaga wzajemnego szacunku, naszej inicjatywności, zachowania autonomii decyzji, wszechstronności tych stosunków (unikanie sprowadzenia roli Polski do wsparcia dla globalnych operacji USA) oraz dbałości o spójność organizacji (NATO, UE), które długofalowo wzmacniają stosunki transatlantyckie i zabezpieczają nasze narodowe interesy, także wobec Stanów Zjednoczonych Ameryki.

Rosja w polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej⁷

Podstawowym dokumentem regulującym stosunki między Polską a Rosją jest Traktat o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy z 22 maja 1992 roku podpisany przez prezydentów Polski i Rosji, Lecha Wałęsę⁸ oraz Borysa Jelcyna. Obecnie między RP a Federacją Rosyjską obowiązuje kilkadziesiąt umów dwustronnych. Relacje dwustronne miały charakter dość dobry, ale w ostatnich latach ulegają nie poprawie, lecz pogorszeniu. Dzieje się tak z powodu prowadzenia przez Rosję imperialnej polityki wobec Ukrainy. Dlatego też w stosunkach dwustronnych między obydwojema krajami pozostaje wiele nierozwiązanych problemów m.in. natury historycznej. Ponadto ostatnio katastrofa lotnicza polskiego samolotu w dniu 10 kwietnia 2010 roku w Smoleńsku podtrzymuje ciągle polityczne napięcia między obydwojema racjami stanu.

Relacje między ZSRR, potem Federacją Rosyjską a Rzeczpospolitą Polską miały długą genezę sporów i waśni. W początkach istnienia powojennej, niezależnej RP kłoda na linii Polska–Rosja było rozliczenie się ze zbrodni popełnionych w czasie drugiej wojny światowej, przede wszystkim morderstwa polskich oficerów w Katyniu, którym Rosja systematycznie zaprzeczała i nie chciała uznać wydarzeń mających tam miejsce za ludobójstwo. Strona polska stawiała coraz wyższe żądania, co nie sprzyjało dobrym relacjom między państwami, a ponadto Polska nie miała za sobą silnego poparcia państw Zachodu. Choć oficjalne stosunki Polska–Rosja zostały nawiązane jeszcze w czasie ZSRR, to za przełom można uznać wizytę Ministra Spraw Zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego. Spotkanie miało miejsce 10 października 1990 roku w Moskwie, a jej rezultatem było podpisanie Deklaracji o przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Rosyjską Federacyjną Socjalistyczną Republiką Radziecką. Kolejnym klinem w relacjach było przebywanie na terenie Polski Północnej Grupy Wojsk ZSRR. Rokowania rozpoczęły się 15 listopada 1990 roku.

Polska żądała wycofania wojsk do końca 1991 roku, wysokich opłat za tranzyt wojsk, odszkodowania za wykorzystywanie terenu i szkody ekologiczne. Negocjacje były długie

⁷ R. Podgórzńska, *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, *passim*.

⁸ Zob. szerzej L. Wałęsa, *Moja III RP*, Świat Książki, Warszawa 2007.

i niełatwe, doszło nawet kilkakrotnie do ich zawieszenia. W końcu 15 października 1991 roku paraflowano porozumienie. Uzgodniono, że ostateczne wycofanie jednostek bojowych zakończy się do listopada 1992 roku, a pozostałych jednostek do końca następnego roku. Porozumiano się także co do zasady tranzytu, ale zagadnień dotyczących roszczeń finansowych nie udało się rozwiązać. 22 maja 1992 roku Federacja Rosyjska podpisała ze stroną Polską pakiet dwustronnych umów regulujących wycofanie, tranzyt i kwestie finansowe. Całkowite wycofanie wojsk zakończyło się we wrześniu 1993 roku. Jeżeli chodzi o roszczenia finansowe, przyjęto „opcję zerową”, czyli brak rozliczenia.

W pierwszych latach po przemianach roku 1989 stosunki z Rosją nie uległy poprawie. Cztery główne przyczyny to:

- załamanie się współpracy gospodarczej po przejściu w roku 1990 na dolary amerykańskie w rozliczeniach wzajemnych obrotów handlowych oraz pogrążenie się w kryzysie gospodarczym i społecznym obu państw,
- brak uznawania przez obie strony współzależności interesów,
- wspieranie przez Polskę sił „demokratycznych i niepodległościowych” w krajach poradzieckich,
- prowadzona przez Polskę od 1990 roku polityka zagraniczna nawiązywania współpracy z NATO i oficjalne zadeklarowanie jesienią 1992 roku dążenia do przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego, czemu Federacja Rosyjska była bardzo przeciwna.

Pierwszym promieniem nadziei na ocieplenie stosunków była wizyta prezydenta Borysa Jelcyna w Warszawie w dniach 24–25 sierpnia 1993 roku. Jednakże, jak się później okazało, mocno przeceniono tę wizytę. Sukcesem można nazwać podpisanie wspólnej deklaracji, traktatu o handlu i współpracy gospodarczej, umowy o budowie gazociągu jamalskiego, przesyłającego gaz z Federacji Rosyjskiej do Europy przez terytorium Polski (dostawy gazu dla RP), a także porozumienia o współpracy w dziedzinach kultury, nauki, techniki i ochrony środowiska. Poruszono także kwestię starań Polski o przystąpienie do NATO. Mimo iż prezydent Jelcyn wyrażał zrozumienie dla poczynań polskich, dalej starał się stordedować szanse na członkostwo RP w Sojuszu. Rosja rozumiała, że musi się skupić na wzmocnieniu KBWE, gdzie była wiodącym członkiem. Nie na rękę było zbliżenie Polski do Zachodu i chęć partycypacji w strukturach NATO, których Rosja nie jest członkiem.

W ciągu kolejnych lat relacje Polska–Rosja skupiały się głównie na wymianie handlowej i surowcach energetycznych. Stosunki bilateralne były bardzo kruche i delikatne. Dlatego pozytywnie odbierano wciąż rosnące od 1994 roku obroty handlowe pomiędzy państwami. Uzgodniono porozumienie o uregulowaniu wzajemnego zadłużenia, co także odbierano jako pozytywny sygnał, weszła również w życie umowa o współpracy gospodarczej. Napięcie pojawiło się ponownie 1 grudnia 1994 roku, gdy Rada Północnoatlantycka podjęła decyzję, aby rozpocząć dyskusję wewnątrz członków NATO dotyczącą ewentualnego rozszerzenia Sojuszu o kraje środkowoeuropejskie. Co więcej, Polska potępiła interwencję Federacji Rosyjskiej w Czeczenii mającą na celu pozbawić kraj niepodległości. Jak można się łatwo domyślać, taka reakcja Rzeczypospolitej nie spodobała się rosyjskiemu mocarstwu.

Kolejne lata przyniosły małe kroki naprzód. Dalej najważniejsze były stosunki handlowe, które mimo wszystko rozwijały się dobrze. 25 września 1995 roku podpisano długoterminową umowę o dostawach gazu ziemnego Polsce, a w listopadzie miało miejsce oficjalne

rozpoczęcie budowy pierwszego odcinka gazociągu jamalskiego na terenie naszego kraju. Z powodu uzależniania się Polski od dostaw surowców z Rosji nasz deficyt handlowy stale rósł, importowano znacznie większe ilości gazu i ropy, niż eksportowano. Następnym małym postępem było podpisanie ramowego porozumienia o współpracy techniczno-wojskowej, w tym dostawach części zamiennych do polskiego uzbrojenia, które było produkowane przez kraje radzieckie. Owo porozumienie zostało poprzedzone spotkaniem ekspertów zarówno z Polski, jak i Rosji, a dwa miesiące później na spotkaniu w Moskwie Minister Obrony Stanisław Dobrzański wynegocjował plan współpracy wojskowej z Rosją. Klinem w relacjach okazała się decyzja NATO o rozszerzeniu członkostwa o Polskę, Czechy i Węgry, a potem podpisanie 16 grudnia 1997 roku układów o przystąpieniu wspomnianych krajów w struktury natowskie. Tego samego roku w grudniu Polskę zaproszono do negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską. Rosja oczywiście zaczęła bojkotować te działania i zażądała rozmów dotyczących strat, jakie miałyby przynieść akcesja Polski i pięciu innych państw. Federacja Rosyjska chciała rekompensaty za szkody, jakie miałyby z tego tytułu ponieść. Rosja obawiała się zerwania umów, jakie podpisała z potencjalnymi członkami Unii, a także obawiała się utrudnień w podróżowaniu do i z Obwodu Kaliningradzkiego.

Po fali negatywnych wydarzeń pod koniec lat dziewięćdziesiątych i na początku roku 2000 (wydalenie dziewięciu dyplomatów rosyjskich pod zarzutem szpiegostwa na rzecz Rosji) doszło do nieznacznej poprawy w stosunkach dwustronnych. Ten niewielki sukces przypisuje się nieoficjalnej wizycie prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego w Federacji Rosyjskiej w lipcu 2000 roku. Po tym wydarzeniu miały miejsce inne wizyty już nieco niższego szczebla. Po bagatela czterdziestu latach do Polski w maju 2001 roku przyjechał rosyjski premier Michaił Kasjanow. Dalej na przeszkodzie poprawy stosunków stały nierozliczone sprawy z przeszłości. Polska domagała się zakończenia śledztwa w sprawie zbrodni katyńskiej, a także odszkodowań i zadośćuczynienia za represje z okresu stalinowskiego. Rosja natomiast uznała, że rozliczenia z historią to już zamknięty rozdział, gdy w roku 2000 uroczystie otwarto dwa polskie cmentarze wojskowe, w Katyniu i Miednoje.

Federacja Rosyjska miała nadzieję, że wraz z nowym lewicowym rządem Polski, utworzonym w październiku 2001 roku, wzajemne relacje ulegną poprawie. Także po stronie rosyjskiej miała miejsce zmiana, prezydent Władimir Putin nakreślił nową politykę zagraniczną względem Zachodu. Dążył do współpracy z NATO, a także po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 roku na USA opowiedział się po stronie koalicji antyterrorystycznej. Obie strony wykonały mały krok naprzód ku poprawie relacji. Duże znaczenie przypisywano wizycie premiera Polski Leszka Millera w grudniu 2001 roku, jednakże znacznie istotniejsza miała być wizyta w naszym kraju prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina w styczniu 2002 roku. Była to symboliczna wizyta, mająca na celu pokazanie starań strony rosyjskiej. Od tamtych wydarzeń dalej miały miejsce kolejne wizyty na bardzo wysokich szczeblach po obu stronach. Pomimo dość częstego dialogu politycznego na linii Warszawa–Moskwa klimat w stosunkach był nie najlepszy.

Rok 2005 był kiepski, jeżeli chodzi o relacje dwustronne pomiędzy Polską a Rosją. Cały czas zaszłości historyczne stawały na drodze prawdziwej, pełnej woli współpracy. Jednakże dla Polski bardzo ważne było rozliczenie okresu stalinizmu, a przede wszystkim zbrodni, jakich dokonano w tym czasie na Polakach. Dlatego też zamknięcie śledztwa w sprawie zbrodni

katyńskiej przez Naczelną Prokuraturę Wojskową Federacji Rosyjskiej i to bez przedstawienia żadnych zarzutów okazało się sporym ciosem dla wzajemnych stosunków. Rzeczpospolita nie przyjęła tej decyzji i dalej domagała się uznania zbrodni katyńskich za zbrodnię przeciwko ludzkości. Kolejnym zgrzytem było ustawienie polskiego prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego na dalszym miejscu w czasie obchodów 50. rocznicy zakończenia drugiej wojny światowej, które odbywały się w Moskwie. Sam fakt, że prezydent Kwaśniewski udał się na uroczystość, został odebrany negatywnie, a prezydenta krytykowano za to posunięcie. Jesienią, po objęciu władzy w Polsce przez Prawo i Sprawiedliwość, nie najlepsze relacje z Rosją jeszcze uległy pogorszeniu. „Twarda polityka” w wykonaniu PiS zaowocowała embargiem na import polskich produktów mięsnych i roślinnych. Warszawa uznała to za akt motywowany politycznie. Negatywnie na relacjach odbiło się także porozumienie rosyjsko-niemieckie o budowie gazociągu Nord Stream. Miał on omijać Polskę (naturalny kraj tranzytowy) i biec po dnie Morza Bałtyckiego. W RP prasa wiele pisała na ten temat. Umowa ta zachwiała jednością UE, gdy Niemcy nie wzięły pod uwagę polskiego głosu sprzeciwu. Oprócz tego miały miejsce i inne negatywne gesty po obu stronach, a Polska coraz bardziej zaostbrała politykę wobec Rosji. Gdy nie udało się uzyskać pomocy ze strony Komisji Europejskiej w sprawie rosyjskiego embargo, Polska zablokowała w listopadzie 2006 roku zatwierdzenie mandatu na negocjowanie nowego Układu o Partnerstwie i Współpracy (PCA-2).

Rządząca w Polsce koalicja rozpadła się i w roku 2007 stery objęła Platforma Obywatelska na czele z premierem Donaldem Tuskiem. Powstała koalicja PO–PSL podjęła działania na rzecz poprawy stosunków z Rosją. Polska wycofała weto na rozmowy Rosji dotyczące jej przyłączenia się do OECD; ogłosiła, że wycofa weto w sprawie negocjacji dotyczących PCA-2, jeżeli Rosja wycofa embargo na import produktów mięsnych i roślinnych; i rozpoczęła rozmowy z Rosją. Pierwszym znakiem polepszających się decyzji była wizyta polskiego premiera Donalda Tuska w Moskwie w 2008 roku, tego samego roku Polska i Szwecja przedstawiły projekt utworzenia Partnerstwa Wschodniego, który miał zwiększyć zaangażowanie UE w demokratyczne przemiany w Armenii, Azerbejdżanie, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i na Ukrainie. Partnerstwo Wschodnie oficjalnie weszło w życie w 2009 roku.

Katastrofa z 10 kwietnia 2010 roku, niespotykana w skali światowej tragedia, na nowo obudziła resentymenty, przynajmniej po stronie opozycji polskiej. Prawo i Sprawiedliwość i jego zwolennicy rozgłaszali tezy, iż to tragiczne wydarzenie było w rzeczywistości zamachem strony rosyjskiej. Prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew ogłosił dzień 12 kwietnia dniem żałoby narodowej w Rosji. Ponadto rosyjski prezydent był jedną z czołowych głów państwa, obecnych na pogrzebie Lecha i Marii Kaczyńskich. Po katastrofie miały miejsce serie pozytywnych gestów ze strony rosyjskiej. Opublikowano odtajnione dokumenty w sprawie mordu katyńskiego. Na spotkaniu Miedwiediewa z Komorowskim prezydent Rosji przekazał stronie polskiej 67 tomów dokumentów na temat Katynia. 26 listopada rosyjska Duma przyjęła historyczną uchwałę O tragedii katyńskiej i jej ofiarach, uznając zbrodnię katyńską za zbrodnię reżimu stalinowskiego. Był to istotny gest w stronę Polski, a dwa tygodnie później miała miejsce wizyta prezydenta Rosji w Warszawie. Była to pierwsza wizyta rosyjskiej głowy państwa od 9 lat. Na początku stycznia rosyjski Międzypaństwowy Komitet Lotniczy ogłosił swój raport, w którym całą winę za tragedię przypisał stronie polskiej. Władze polskie uznały ów wniosek za niekompletny i kontynuowały pracę nad

własnym wnioskiem pod nadzorem ministra Jerzego Millera. 29 lipca 2011 roku ogłoszono wyniki prac. Raport wskazywał, że główną winę ponosi strona polska i złe warunki pogodowe, ale także rosyjscy kontrolerzy na lotnisku w Smoleńsku. Niewyjaśniony do końca splot wydarzeń związany z katastrofą trwa do dnia dzisiejszego.

Podsumowanie wybranych zagadnień polskiej polityki zagranicznej

Polska, choć zalicza się obecnie do grona trzydziestu najbardziej rozwiniętych państw świata, jest stosunkowo mało znana. Ponadto często wizerunek Polski i Polaków, szczególnie w Europie Zachodniej, kształtują stereotypy zarówno negatywne – wytworzone w oparciu o zachowania wąskiej grupy *gastarbeiterów*, jak i pozytywne – związane z legendami wielkich Polaków, Jana Pawła II, Jana Nowaka-Jeziorańskiego czy Fryderyka Chopina. W obu przypadkach często jest to wizerunek niemający wiele wspólnego z rzeczywistością. Na nikłą znajomość kraju w świecie, mimo jego stosunkowo dużego znaczenia na międzynarodowej arenie politycznej i gospodarczej, wpływa historia ostatnich stuleci. Polska, w przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii czy Francji, nie tylko nie była imperium kolonialnym, ale na ponad 100 lat w ogóle znikła z map świata. W okresie międzywojennym okazała się raczej mało znaczącym państwem sezonowym, a po drugiej wojnie światowej znikła na pół wieku za Żelazną Kurtyną, w oczach ludzi Zachodu stając się integralną częścią bloku komunistycznego. Do dziś w Niemczech czy Francji stosunkowo mała część populacji wie o tym, że od dwóch dekad Polska jest krajem demokratycznym i kapitalistycznym.

Zarówno więzy etniczne, jak i historyczne sprawiają, że często Polacy nie są odróżniani od Rosjan. W utrwalaniu tego stereotypu pomaga także podobieństwo językowe oraz wspólny dla państw postkomunistycznych brak ogłady ze strony elit okresu przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, którego symbolem było „mieszanie wina z wódką” budzące u Włochów czy Francuzów szok i zażenowanie.

Ogólny wizerunek Polaków w świecie maluje się dwuznacznie. W Polsce najbardziej ceni się w nas gościnność, przywiązanie do tradycji i religii oraz silne więzy rodzinne. Polaków, a w szczególności Polki, uważa się za ładnych i przystojnych. Niejednoznacznie oceniana jest kultura osobista. Wśród wad często wymienia się brak zorganizowania i kultury picia alkoholu oraz pesymizm i malkontenctwo. Ponadto, za sprawą ataków zachodnich, głównie niemieckich, mediów podsycanych przez opozycję i polityków eurolewicy w ostatnim czasie w Europie Zachodniej rysuje się również negatywny obraz Polski jako kraju ultrakonserwatywnego, „ciemnogrodu”, któremu mentalnie blisko do Iranu, choć oceny te wynikają przede wszystkim z powszechnego oddania społeczeństwa na zachód od Odry.

Ze względu na tradycyjną przyjaźń polsko-amerykańską w zdominowanej przez antyamerykanizm Europie Zachodniej postrzegani jesteśmy jako „koń trojański” Waszyngtonu w tej części świata. Te odczucia potęguje jeszcze kwestia budowy w Polsce instalacji stanowiących część tarczy antyrakietowej.

Polska silnie kojarzona jest z pozytywnymi wizerunkami Jana Pawła II, Fryderyka Chopina i Lecha Wałęsy (we Francji również Marii Skłodowskiej-Curie, a w Stanach

Zjednoczonych Tadeusza Kościuszki oraz w kręgach elit neokonserwatywnych – Radosława Sikorskiego). Obcokrajowcom nasz kraj przywodzi na myśl także góry, czyste środowisko i urzekające swoimi zabytkami miasta: Gdańsk, Kraków, a w ostatnich latach też Wrocław, ponadto wśród Niemców cenione są takie miasta, jak Olsztyn czy Poznań. Bardzo różne opinie panują o Warszawie i Katowicach, które mają zarówno licznych zwolenników, jak i przeciwników.

Ten bardzo pozytywny wizerunek psują brud i opłakany stan dróg (według sondaży jedna trzecia niemieckich inwestorów, gdyby miała ponownie zainwestować w Polsce, nie zrobiłaby tego, czego główną przyczyną jest stan infrastruktury). Zastrzeżenia budzą również poważne problemy z komunikacją. Inną rzeczą, jaka przeszkadza cudzoziemcom, jest niekompetentna i niemiła administracja. Negatywnie, jako tłusta i niezdrowa, oceniana jest polska kuchnia, wśród której dań najgorzej wypadają flaki i kiszonki. Wyjątkiem są pierogi, kielbasy i polskie piwo, które cudzoziemcom wyraźnie przypadły do gustu.

Ponadto w Europie Zachodniej wciąż pokutuje słynne zdjęcie, notabene wykonane w Bułgarii, przedstawiające jadącą zniszczoną drogą furmankę. Na pocieszenie dodać można jednak, że ten zły obraz szybko zanika, a zastępuje go Polska jako kraj nowoczesny i dobra lokalizacja dla zagranicznych inwestycji. Ważnym czynnikiem dla budowy wizerunku Polaków w świecie jest „nowa emigracja” po wejściu naszego kraju do Unii Europejskiej. Polscy pracownicy, zarówno fizyczni, jak i umysłowi, są na Zachodzie bardzo cenieni ze względu na swe wysokie kwalifikacje, zaradność i pracowitość. Omalając wizerunek Polski w świecie, warto zwrócić uwagę na obraz Polaków w świecie arabskim. W okresie zimnej wojny polski reżim komunistyczny udzielał dużego wsparcia sympatyzującym z ZSRR państwom arabskim. Przekładało się to na liczne kontrakty, na mocy których Polacy budowali w Egipcie, Libii, Syrii czy Iraku drogi, szpitale i zakłady przemysłowe, a także instalacje wojskowe. O ile „szary człowiek” w Europie Zachodniej czy Stanach Zjednoczonych albo o Polsce nie powie nic, albo powie coś, co Polaka rozbawi do łez, o tyle w kręgach kulturalnych – zwłaszcza muzycznych – jako naród jesteśmy szczególnie dobrze rozpoznawani ze względu na wielu wybitnych artystów od Fryderyka Chopina poczynając, poprzez Witolda Lutosławskiego, na Krzysztofie Pendereckim i Maksymilianie Cybowskim skończywszy.

Podsumowując, wizerunek Polski i Polaków w świecie, tam, gdzie jest, jest stosunkowo korzystny. W jego kształtowaniu bardzo pomaga Polonia oraz liczni światowego formatu artyści, naukowcy, sportowcy i politycy, m.in. Zbigniew Brzeziński, Roman Polański czy Robert Lewandowski. Nie bez znaczenia jest również polski przemysł, który dzięki dynamicznemu rozwojowi eksportu produktów wysokiej jakości szybko zbudował międzynarodową pozycję polskiej branży meblowej, spożywczej czy spirytusowej.

Bibliografia

Encyklopedia popularna PWN, PWN, Warszawa 1999.

Haliza E., Kuźniar R., *Stosunki międzynarodowe: geneza, struktura, dynamika*, WUW, Warszawa 2006.

Kaczmarek M., Konończuk W., *Rosyjski dylemat w polityce zagranicznej Polski po 1999 roku*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja*, (red.) A. Gil, T. Kąpuśniak, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2009.

Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E., *Unia Europejska*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.

Kupiecki R., *NATO u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Askon, Warszawa 2000.

Orłowski T., *Protokół dyplomatyczny*, PISM, Warszawa 2010.

Podgórzńska R., *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

Wałęsa L., *Moja III RP*, Świat Książki, Warszawa 2007.

Summary

Selected issues of the Polish foreign policy at the turn of the 20th and 21st centuries

The primary issue in international relations is foreign policy. Foreign policy is part of the general policy of the State, which is shaped in its internal system is, however, underway in the international system. Is supported by many definitions of the phenomenon of what is foreign policy. One of them is the determination that foreign policy in the broad sense it is an organized effort by Member States, pointing out and subject to implementation of its interests. Is shaping the environment in a way that gives the benefits and on modifying adverse from the point of view of the national interest – the situation for State.

Keywords: foreign policy, international relations, diplomacy, economy, policy measures

Streszczenie

Wybrane zagadnienia polskiej polityki zagranicznej na przełomie XX i XXI wieku

Podstawowym zagadnieniem w stosunkach międzynarodowych jest polityka zagraniczna. Polityka zagraniczna stanowi część ogólnej polityki państwa, która kształtowana jest w jego systemie wewnętrznym, jednak realizuje się w systemie międzynarodowym. Funkcjonuje wiele definicji zjawiska określanego jako polityka zagraniczna. Według jednej z nich polityka zagraniczna w szerokim znaczeniu to zorganizowany wysiłek państwa, skierowany na zewnątrz i podporządkowany realizacji jego interesów. Polega on na kształtowaniu otoczenia państwa w sposób dający korzyści i na modyfikowaniu niekorzystnych z punktu widzenia interesu narodowego sytuacji dla kraju.

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna, stosunki międzynarodowe, dyplomacja, gospodarka, środki polityczne

Izabela Iwanowicz

Doświadczenia samorządowe obozu narodowego do końca Drugiej Rzeczypospolitej w sferze dialogu społecznego (kilka uwag wstępnych do bilansu)

Samorząd terytorialny w myśli politycznej obozu narodowego w zasadzie pojawia się od początku istnienia obozu narodowego. Wystarczy zrobić pobieżny przegląd projektów samorządowych i wypowiedzi narodowców. Program z 1903 roku zawierał już taki istotny akcent: „Uważając za najważniejszy czynnik dojrzewania i wyrobienia politycznego społeczeństwa udział jego w samorządzie, Stronnictwo Demokratyczno-Narodowe kładzie główny nacisk na skierowanie instynktów społeczeństwa przede wszystkim do zajęcia się instytucjami samorządu i do pracy w nich – zaczynając od najniższych jako wywierających bezpośredni wpływ na wychowanie polityczne ludu”¹.

Poprzedni zaś program SDN z 1897 roku zakładał w ramach podejmowanych akcji oświatowych potrzebę przybliżenia ludowi „znaczenia tego samorządu i przyuczenie go do odpowiedniego użytkowania instytucji gminnych”².

Podstawy ideowe ruchu w zakresie samorządu terytorialnego układali publicyści tygodnika „Głos” (w latach 1886–1894), na czele z Janem L. Popławskim. „Głos” walczył o samorządność, którą uważano za serce demokracji. „Gminowładztwo” według Jana L. Po-

¹ *Narodowa Demokracja. Antologia myśli politycznej „Przeglądu Wszechpolskiego”*, (oprac.) B. Toruńczyk, Aneks, Londyn 1983, s. 123.

² *Program Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego w zaborze rosyjskim*, „Przegląd Wszechpolski”, nr 11, 1897, s. 245. W dzisiejszej interpretacji tego programu dostrzega się „konsekwentne dążenie do rozszerzenia kompetencji [i podmiotowości] samorządu [...] zwłaszcza w relacji z administracją rządową” – zob. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Liber, Warszawa 2006, s. 122.

plawskiego to pierwotny stan społeczeństwa. Wiejska gmina przechowała przez wieki trwale wzory i wartości demokratycznego współżycia, cenne walory wspólnoty, dzięki którym gmina stawiała się „szkołą elementarną życia publicznego”³. Rozpadały się i znikwały monarchie, zmieniały się ustroje, a gmina pozostawała enklawą lub ostoją demokracji.

„«Gminowładztwo» w rozumieniu *głosowiczów* nie sprowadza się tylko do samorządu na poziomie lokalnym. «Ustrój gminny» musi się rozlać na całe społeczeństwo. W ojczyźnie «gminowładztwa», Szwajcarii, zagwarantowane są dwa podstawowe prawa: do referendum [...] oraz inicjatywy prawodawczej obywateli. [...] Implikuje to zbliżenie (żeby nie powiedzieć fuzję) instytucji państwowych i społecznych” – dowodzi w swojej interpretacji genezy ruchu ND Nikodem Bończa-Tomaszewski⁴.

Wydany anonimowo w 1893 roku ideowy manifest Ligi Narodowej – autorstwa R. Dmowskiego – *Nasz patriotyzm. Podstawy programu współczesnej polityki narodowej* tylko w pewnej mierze koresponduje z ideami „Głosu”, raczej stanowi ramowy wstęp do późniejszych poszukiwań ideowych obozu narodowego. Manifest LN jest zarazem rejestrem faktów i patologicznych zmian w życiu politycznym, gospodarczym i kulturalnym kraju, również w samorządzie. Roman Wapiński twierdzi, że w tej broszurze zawarty jest „w załączkowej postaci cały podstawowy kanon ideowo-polityczny nowego obozu, w latach następnych jedynie konkretyzowany”⁵. A kanon wyłania się już z pierwszych zdań manifestu: „Polityka narodowa w głównych swoich zasadach nie może być ani poznańską, ani galicyjską, ani warszawską – musi ona być ogólnopolską. [...] deputowany jakiegoś okręgu wyborczego do parlamentu przede wszystkim winien reprezentować interesy całego narodu, nie zaś swego powiatu”. W przeciwnym razie „owi posłowie są raczej patriotami galicyjskimi i poznańskimi niż polskimi, o ile w ogóle zasługują na miano patriotów”.

„Gnębiąc szlachtę w etnograficznej Polsce, [rząd rosyjski] podawał się za obrońcę uciśnionych ekonomicznie i politycznie włościan. Wieszanie i masowe wysyłanie na Sybir najlepszych sił społeczeństwa nazywało się uzdrawianiem narodu z chorobliwych marzeń [...]. Obok języka i religii [katolicyzmu] podlegają tępieniu wszelkie inne składniki naszej kultury narodowej”. Rosja chce powstrzymać Polaków w rozwoju: „odebrano nam wszelkie instytucje polityczne i narzucono carski despotyzm, surowszy o wiele niż w samej Rosji. Nie mamy bowiem nawet tego cienia praw politycznych, który tam istnieje w postaci samorządu szlacheckiego ziemianstwa, samorządu miejskiego lub wreszcie sądów przysięgłych. Pozostawiono najmizerniejszy samorząd jedynie ludności wiejskiej, w postaci gminy, w nadziei, że mało wyrobiona politycznie warstwa, z całą bezwzględnością terroryzowana przez carskich urzędników, jątrzona przez nich przeciw innym klasom narodu, będzie powolnym w rękę rządu narzędziem”⁶.

Polscy historycy samorządu na ogół przyznają, że samorząd terytorialny w zaborze rosyjskim był najmocniej skrzepowany. Wymienia się różne aspekty tych ograniczeń, np. brak samorządu w miastach, pełną podległość władz samorządowych administracji zaborcy, fatalną organizację podatków, eliminowanie pewnych grup ludności od udziału w samo-

³ J. L. Popławski, *Po stu latach*, „Głos”, nr 19, 1889.

⁴ N. Bończa-Tomaszewski, *Demokratyczna geneza nacjonalizmu. Intelktualne korzenie ruchu narodowo-demokratycznego*, Fronda, Warszawa 2001, s. 122.

⁵ R. Wapiński, *Wstęp*, [w:] Dmowski R., *Wybór pism*, Zysk i S-ka, Warszawa 1990, s. 11.

⁶ *Nasz patriotyzm*, [w:] Dmowski R., *Pisma*, t. 3: *Dziesięć lat walki*, Częstochowa 1938, s. 254 i nast.

rzędzie itp. Kazimierz W. Kumaniecki⁷ stwierdza wręcz, że w Królestwie Kongresowym samorządu właściwie nie było. Równie krytyczny był Aleksander Kroński⁸.

Współcześni badacze twierdzą jednak, że w latach 1861–1863 (a wynika to z istniejącej dokumentacji, sprawozdań z posiedzeń rad itp.) wykazywano dbałość o wygląd zewnętrzny miast, zakładano łaźnie miejskie, ogrody spacerowe, powiększały się miejskie zasoby materialne, przybywało np. sprzętu pożarniczego, następowała poprawa warunków bytowych ludności czy szkół elementarnych⁹.

Uzupełniają ten obraz organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w zaborze rosyjskim prace pierwszych polskich samorządowców, znawców prawa administracyjnego, pochodzące z końca XIX wieku¹⁰. Stanisław Wójcik uważa, iż rolę samorządu przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości państwowej najtrafniej określili Maurycy Jaroszyński oraz Stanisław Kasznica¹¹. Ich zdaniem samorząd, i to we wszystkich zaborach, pomimo odmiennej specyfiki w każdym z nich, „spełniał rolę jakby namiastki państwa. Był wówczas jedyną instytucją publicznoprawną, poprzez którą naród – pozbawiony własnej państwowości – mógł rządzić się sam sobą”¹².

O tym, że obóz narodowy doceniał znaczenie samorządu gminnego, świadczą też takie inicjatywy, jak zorganizowane (1 i 15 października 1904 roku) z inspiracji „Słowa Polskiego” we Lwowie konferencje w sprawie reformy gminy wiejskiej. Celem ich było aktywizowanie społeczności wiejskiej w życiu publicznym. Samorząd miał przy tym podtrzymywać polski charakter Galicji i podnosić jej poziom ekonomiczny¹³.

Jedną z najbardziej miarodajnych wypowiedzi z tego okresu jest opinia Jana L. Popławskiego, w której dostrzega on w samorządzie szkołę polityczną dla ludu, nie tylko dlatego, że obywatel przygotowuje się w niej do działalności praktycznej w życiu publicznym, ale i z tego powodu, że „w instytucjach samorządu wyrabiają się pojęcia prawno-polityczne i przyzwyczajenia, powiedziałbym, nałogi obywatelskie, które pewnie zabezpieczają wolność aniżeli najmocniej obwarowane ustawy”¹⁴. Również Zygmunt Balicki dostrzegał szanse „ustroju czystej bezpośredniej demokracji” w państwie, samorządu terytorialnego

⁷ W pracy *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, nakładem księgarni J. Czerneckiego, Warszawa–Kraków, brak roku wydania.

⁸ Zob. A. Kroński, *Ustrój komunalny miast*, M. Arct, Warszawa 1917.

⁹ Na te epizody z dziejów rad miejskich i powiatowych przed powstaniem styczniowym zwrócił uwagę np. R. Bender, *Powstanie czy samorząd? Rady miejskie i powiatowe w Lubelskiem 1861–1863*, LTN, Lublin 1998.

¹⁰ Np. A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Redakcja Biblioteki Umiejętności Prawnych, Warszawa 1880; F. Kasperek, *Podręcznik prawa politycznego*, J. K. Żupański, Kraków 1888.

¹¹ Zob. M. Jaroszyński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, E. Wende, Warszawa 1924; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1947.

¹² S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Redakcja Wydawnicza KUL, Lublin 1999, s. 94–96.

¹³ Zob. np. T. Wolsza, *Narodowa Demokracja wobec chłopów w latach 1887–1919. Programy, polityka, działalność*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1992, s. 185 i nast.

¹⁴ Zob. *Dusza społeczeństwa. Naród w polskiej myśli socjologicznej. Wybór tekstów*, (red.) J. Kurczewska, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2002, s. 87.

jako szkoły życia publicznego, gminy, która miała pełnić cały wachlarz ważnych funkcji (ekonomiczną, kulturalną, administracyjną, filantropijną)¹⁵.

Podczas rewolucji w 1905 roku narodowi demokraci podjęli próbę przywrócenia w pełni zapisów o samorządzie terytorialnym i domagali się nauczania w języku polskim, a wystąpienia te objęły prawie 700 z 1300 gmin i wywołały pożądane zmiany w funkcjonowaniu samorządu gminnego¹⁶.

Dlaczego jednak w latach niewoli endecja w swej propagandzie dyskredytowała przeciwników politycznych różnymi insynuacjami czy też prawdziwymi zarzutami, typu: gminy opanowały „swoiste mafie chłopskie”¹⁷, zwalczała w trakcie kampanii wyborczych nadmiar bądź nieestosowność polityki w działalności samorządowej (czyniła tak i w okresie demokracji parlamentarnej)?

Narodowi demokraci chcieli być czynnikiem ładu społecznego, więc zwracali uwagę na istotną w życiu narodu rolę zjawisk gospodarczych, a potępiali bezsensowne rozgrywki partyjne, także w samorządach. Wizerunek partii obliczalnej pozwalał obozowi narodowemu w praktyce często więcej uzyskać w sprawie narodowej. Teresa Kulak dowodzi, że narodowcy chcieli np. wykorzystać koncepcję autonomii w procesie bezkonfliktowego przejścia od etapu polityki antyrosyjskiej do „polityki realnej”; zakładano kompromis z Petersburgiem¹⁸.

Wileńska endecja w odezwie z 1906 roku domagała się wprowadzenia gmin wszechstanowych jako najniższej jednostki samorządu ziemskiego, bez ograniczeń administracyjnych; w zakres obowiązków gmin wchodziłoby zaspokajanie oświatowych, gospodarczych i kulturalnych potrzeb ludności¹⁹. W tymże roku Józef Hłasko pisał w „Dzienniku Wileńskim”: „[...] szeroka decentralizacja i wprowadzenie samorządu dzielnicowego – to nie są żądania wypływające z jakiejś doktryny politycznej, lecz wymagania samego życia, toteż urzeczywistnienie ich może być jedynie kwestią czasu”²⁰.

Polscy posłowie w III Dumie państwowej opowiadali się za decentralizacją państwa i rozwojem samorządów lokalnych²¹. Jak twierdził Stanisław Kozicki, przedstawiciele narodowych demokratów w Dumie domagali się realizacji ustaw samorządowych²². Bez wywierania nacisku na reaktywację samorządu w Rosji nie powołano by zapewne w 1909 roku Komitetu ds. gospodarki terenowej przy Radzie Ministrów, który miał opracować ustawę o samorządzie miejskim w Królestwie. Problemem dla endeków był znaczny odsetek ludności żydowskiej w stolicy i w całym kraju, obawiali się jej dominacji w samorządzie.

¹⁵ Zob. A. Dawidowicz, Zygmunta Balicki (1858–1916). *Działacz i teoretyk polskiego nacjonalizmu*, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2006, s. 272–273.

¹⁶ S. Kalabiński, F. Tych, *Czwarte powstanie czy pierwsza rewolucja. Lata 1905–1907 na ziemiach polskich*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1976, s. 644.

¹⁷ *Reforma gminna*, cz. 2, „Słowo Polskie”, nr 334, 20.07.1909, s. 1.

¹⁸ T. Kulak, Jan Ludwik Popławski 1854–1908. *Biografia polityczna*, t. 2, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1989, s. 638.

¹⁹ *Polskie Stronnictwo Demokratyczno-Narodowe na Litwie. Odezwa*, Wilno 1906.

²⁰ J. Siemniecki [J. Hłasko], *Pogrzebany projekt*, „Dziennik Wileński”, 18.12.1906, s. 1.

²¹ W. Grabski, *Pogląd na politykę i pracę parlamentarną posłów polskich w III-ej Izbie państwowej rosyjskiej*, Warszawa 1909, s. 16. Związany z ND w tamtym czasie W. Grabski mógł nawet uchodzić za eksperta samorządowego, o czym świadczy jego praca z 1908 roku *Ciężary samorządu w Królestwie Polskim*.

²² S. Kozicki, *Polityka polska w Dumie*, Warszawa 1912, s. 27.

Stawiali warunki: odrębne kurie, wprowadzenie języka polskiego jako drugiego (obok rosyjskiego), zmniejszenie nadzoru nad administracją samorządową.

Nie sposób odmówić endekom racjonalności, widocznej też w dokumentach programowych czy w debacie publicznej. Jest np. rzeczą interesującą, że za wprowadzeniem gminy zbiorowej w Małopolsce Wschodniej (gdzie nie było gmin zbiorowych, typowych dla ziem byłego zaboru rosyjskiego) agitowała tamtejsza endecja w 1907 roku tak: „Gmina większa miałaby więcej dochodów, mogłaby lepiej opłacać swych urzędników, a nadto miałaby pieniądze na te sprawy, które teraz są zaniedbane, że wspomnimy tylko obronę pożarną”²³. Również lider galicyjskiej endecji Stanisław Grabski postulował wprowadzenie gminy zbiorowej, domagał się „ulżenia gminom spraw poruczonych”, a także odpowiedzialności zwierzchności gminnych przed radami gminnymi²⁴.

Podczas pierwszej wojny światowej samorząd był nadal przedmiotem różnych projektów i opracowań, na ogół indywidualnych. Na przykład Edward Dubanowicz²⁵ przygotował wtedy broszurę *O naprawę podstaw gminy* (ukazała się w 1919 roku). Jan Stecki zaś w swoim projekcie ustawy samorządowej dla Królestwa zakładał m.in. połączenie zadań samorządu i administracji; administracja byłaby trójstopniowa (województwo, powiat i gmina), samorząd miałby dwa poziomy: sejmik wojewódzki i radę gminną (lub miejską). Projekt zawierał też propozycję ordynacji wyborczej (kurialnej)²⁶. W wypowiedzi *stricte* programowej – deklaracji SDN z 1918 roku – stronnictwo domagało się „szerokiego rozwoju samorządów lokalnych”, widząc w nich skuteczne „zabezpieczenie wolności obywatelskiej i zarazem najlepszą szkołę obywatelskiego życia dla szerokich mas”²⁷.

Od wyborów do I Dumy w 1906 roku endecja miała pozycję najsilniejszej partii stolicy. Znalazło to potwierdzenie w wyborach do Rady Miejskiej I kadencji w 1916 roku. Najwięcej mandatów uzyskał Komitet Narodowy (33 z 90 ogółem). RM zainaugurowała działalność 24 lipca 1916 roku; na jej czele stanął rektor UW Józef Brudziński, po jego ustąpieniu w grudniu 1916 roku – Adolf Suligowski, w marcu 1918 roku funkcję prezesa objął Ignacy Baliński. Prezydentem miasta był do 7 października 1917 roku książę Zdzisław Lubomirski, a następnie Piotr Drzewiecki (do 28 listopada 1921 roku).

W szeregach obozu narodowego znalazło się wielu polityków umiejętnie przekonujących nie tylko swój elektorat. Mimo deklaracji apolityczności przed wyborami w 1916 roku do RM I kadencji, mimo zapewnień w „Gazecie Porannej” („nie potrzeba nam w radzie miejskiej hałaśliwych retorów i zdenerwowanych polityków” etc.) tuż po wyborach – radni narodowi zaakceptowali w rezolucji te m.in. słowa: „Samorząd Warszawy jest pierwszym krokiem do odbudowy Państwa Polskiego. Niepodległe państwo polskie, wyposażone

²³ Program polskiego stronnictwa demokratyczno-narodowego w zaborze austriackim, Lwów 1907.

²⁴ A. Wątor, *Narodowa Demokracja w Galicji do 1918 roku*, Wydawnictwo Naukowe US, Szczecin 2002, s. 227.

²⁵ Zob. J. Faryś, A. Wątor, *Edward Dubanowicz 1881–1943. Biografia polityczna*, Wydawnictwo Naukowe US, Szczecin 1994.

²⁶ W. Mich, *Jan Stecki (1871–1954). Portret polityka ziemiańskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1990, s. 40 i nast.

²⁷ *Deklaracja programowa Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego*, Warszawa 1918, s. 9.

w organy i ośrodki wyrażające i zabezpieczające jego niezależność – oto cel najwyższy dawnych i obecnych wysiłków narodu polskiego”²⁸.

W pierwszych latach Drugiej Rzeczypospolitej prawne problemy samorządu terytorialnego częściowo zostały rozwiązane dzięki dekretem z lat 1918–1919 (ściślej z 10 tygodni: od 27 listopada 1918 do 4 lutego 1919 roku). Wraz z towarzyszącymi im kolejnymi regulacjami dekrety wprowadziły minimum ładu demokratycznego w funkcjonowaniu samorządu w gminach wiejskich, miastach i powiatach byłego Królestwa Polskiego. W byłej dzielnicy pruskiej i Galicji zachowano zaś regulacje prawne zaborców, dokonując jedynie niewielkich modyfikacji o charakterze demokratycznym. Samorządu trzeciego stopnia, tj. wojewódzkiego, w Drugiej Rzeczypospolitej (oprócz woj. śląskiego, poznańskiego i pomorskiego) nie utworzono. We wspomnianych dekreтах i Konstytucji marcowej z 1921 roku ustawodawca przyznawał instytucji samorządu poważną rolę polityczną – miała to być podstawowa struktura ustroju zdecentralizowanego państwa. Politycy i prawnicy samorządowcy rozumieali, że choć Konstytucja z 1921 roku nie określała szczegółowo zakresu kompetencji samorządu, to wskazywała kierunek dla przyszłej ustawy o samorządzie.

Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego²⁹ była najpoważniejszą i bardzo oczekiwaną reformą samorządu w okresie międzywojennym. A jest to regulacja kompleksowa, obejmująca zwartą całość mimo słów *częściowa zmiana* w nazwie ustawy. Nie mogła ona jednak zapewnić pożądanej harmonii i współpracy między administracją państwową a samorządem. Państwo zdominowane przez obóz piłsudczyków starało się kontrolować coraz więcej sfer życia publicznego, bagatelizując społeczności lokalne.

Wreszcie Konstytucja RP z 23 kwietnia 1935 roku włączyła samorząd terytorialny w porządek administracji państwowej i wieńczyła proces centralizacji państwa; zerwała definitywnie z doktryną liberalną, która była oparciem dla autorów Konstytucji marcowej z 1921 roku. Wraz ze zmierzchem liberalizmu na gruncie państwa i prawa zapanowało przekonanie, że samorząd nie może funkcjonować jako byt odrębny i należałoby go rozpatrywać w korelacji z administracją państwową.

Administracja rządowa zdobyła pozycję dominującą wobec samorządów. Konstytucyjnie potwierdzono preforsowany już Ustawą o częściowej zmianie ustroju... niekorzystny dla samorządu stan rzeczy. Nastąpiło jego włączenie do organizacji państwowej, a zarazem pozbawiono go istotnych cech dotychczasowej odrębności. Pozycja ustrojowo-polityczna samorządu terytorialnego w okresie Drugiej Rzeczypospolitej podlegała zatem procesowi zasadniczych przemian. Ewoluowały też poglądy teoretyków samorządu, chociaż koncepcje samorządu czy stanowiska działaczy i publicystów obozu narodowego były stosunkowo stabilne.

Renesans samorządu dokonał się praktycznie w trakcie wyborów w 1919 roku w 150 miastach byłej Kongresówki. Fakt ten – obok wcześniejszego odrodzenia się parlamentu w styczniu 1919 roku – miał duże znaczenie dla rozwoju porządku demokratycznego i sys-

²⁸ C. Kozłowski, *Działalność polityczna Koła Międzypartyjnego 1915–1918*, „Książka i Wiedza”, Warszawa 1967, s. 99–104.

²⁹ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. 1933, nr 35, poz. 294) ujednoliciła podstawową terminologię oraz przepisy prawne regulujące działalność samorządu gminnego, miejskiego i powiatowego, nie rozwiązała problemów samorządu wojewódzkiego.

temu politycznego kraju. W walce wyborczej wykształcają się gremia kierownicze partii, ich liderzy, konkretyzują się programy partyjne i koncepcje rozwoju miast i podnoszenia kraju z ruin po wojnie i okresie niewoli.

Wyniki wyborów samorządowych lat 1919–1926 ukazują wpływy partii w społeczeństwie. Obóz narodowy zdobył większość m.in. w stolicy (61 ze 120 miejsc w RM). W wielu jednak miejscowościach żadna partia w okresie 1919–1926 nie uzyskała takiej przewagi w samorządzie, by sprawować samodzielnie władzę. Wówczas samorząd – jeśli nie udawało się zawiązać trwałej koalicji – stawał się miejscem walki politycznej, jak w Sejmie.

Po przewrocie majowym rządząca sanacja przeprowadzała wybory z wyraźną intencją odsunięcia od władzy w samorządach dotychczasowych beneficjentów, tj. głównie ND i PSL Piast. Ugrupowania te były narażone na szykany i odwet ze strony nowej administracji. W tych warunkach straty obozu narodowego w wyborach samorządowych lat 1927–1929 w porównaniu z okresem poprzednim były stosunkowo nieduże³⁰. Istotnym novum było wejście do akcji obozu sanacyjnego, który potraktował wybory lokalne jako próbę sił przed wyborami do sejmu i senatu.

Transformacja systemu politycznego po maju 1926 roku i wygranych przez BBWR wyborach parlamentarnych 1928 roku polegała na wejściu również do samorządów zwolenników obozu sanacyjnego i tzw. bezpartyjnych (kosztem ugrupowań opozycji). Zjawisko rosnącej „bezpartyjności” (obok m.in. użycia administracji w zwalczaniu opozycji) świadczyło o deformacji oficjalnej sceny politycznej i systemu partyjnego. Narodowa Demokracja – jak tego dowodzi jej program z 1928 roku oraz aktywny udział w debacie publicznej – miała poważne zamiary racjonalizowania systemu politycznego Drugiej Rzeczypospolitej, w tym również samorządu. Nie godziła się jednak na trudne do przyjęcia dyrektywy obozu rządzącego, a zwłaszcza na okazywaną jej wrogość.

Ugrupowania polityczne zainteresowane były wyborami samorządowymi w całym okresie 1919–1939. Wybory te stanowiły bowiem dla nich istotny sprawdzian siły partii i jej znaczenia, zwłaszcza wobec bojkotu wyborów parlamentarnych w latach 1935 i 1938. Niestety dwie ostatnie kampanie samorządowe (z lat 1933/34 i 1938/39) przyniosły partiom opozycyjnym rozczarowanie, w dużym stopniu na skutek nadużyć prawa wyborczego przez władzę sanacyjną, jej stronnictwą propagandę i nierzetelną sprawozdawczość.

W wolnej Polsce narodowi demokraci – podobnie jak w latach zaborów – chcieli decydować o ładzie społecznym, zwracali uwagę na istotną w życiu narodu rolę zjawisk gospodarczych, a odrzucali polityczny upór. Jeszcze przed odzyskaniem niepodległości endecy poparli więc inicjatywę prof. Adolfa Suligowskiego, gdy ten doprowadził w 1917 roku do powstania Związku Miast Polskich (ZMP). A była to – przynajmniej w założeniu – jedna

³⁰ Np. w Warszawie kandydaci ND otrzymali 47 mandatów (14 mniej niż w 1919 roku) w 120-osobowej Radzie Miejskiej. Kolejne miejsca uzyskały listy: PPS – 28, sanacja – 16, blok żydowski – 15. W okresie od 8 maja do 20 lipca 1927 roku w 69 miastach i miasteczkach z województw: warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, lubelskiego, białostockiego, wileńskiego i wołyńskiego wybrano łącznie 1597 radnych, w tej liczbie było 490 radnych ND i ChD, 402 reprezentowało mieszczaństwo żydowskie, 371 – PPS, 115 – Bund i Poalej Syjon, 90 – sanację; pozostali przy tej piątce. Straty ZLN na wsi były też raczej niewielkie.

z ajbardziej ukierunkowanych na kompromis i pracę pozytywną organizacji samorządowych o poważnej randze symbolicznej, informacyjnej i lobbystycznej³¹.

Związek Miast Polskich był zasadniczo apolityczny, ale – jak się łatwo przekonać – rywalizacja partyjna szybko dotarła i na to forum. Widocznie nawet najlepsze zasady i założenia teorii przegrywają z realiami i wobec dynamiki życia politycznego.

Pierwszy zjazd ZMP (19–21 listopada 1917 roku) miał charakter założycielski, a poza sprawami organizacyjnymi omawiano istotne problemy miast³². Właściwie nie było wystąpień o charakterze jawnie politycznym³³. I tak w zasadzie pozostało przez 22 lata działalności ZMP (1917–1939). Na 14 zjazdach, które miały zwykle roboczy charakter, omawiano trudne sprawy samorządu miejskiego (braki aprowizacji, niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, bezrobocie, problemy oświaty, zdrowia itp.). Od połowy lat 20. i w latach 30. postawiono w formule zjazdów na uroczystości, coraz więcej było notabli i gości, wygłaszano przemówień powitalnych itp., ze szkodą dla spraw ściśle samorządowych.

Przez cały okres istnienia ZMP toczyła się w tle realnej pracy samorządowej rywalizacja partyjna, która najsilniej po raz pierwszy objawiła się na III zjeździe (odbył się 6, 7 i 8 grudnia 1919 roku w Warszawie), gdy do krytyki rządu I. Paderewskiego – zwłaszcza w zakresie zlej aprowizacji i ochrony lokatorów – przystąpili socjaliści, którzy uzyskali znaczną reprezentację we władzach związku. Już miesiąc później odbył się IV zjazd, którego istotnym celem było wyeliminowanie działaczy PPS z zarządu ZMP; i tak się istotnie stało. Nieustanne porachunki, obliczanie kadr własnego obozu i sił przeciwników³⁴ – wszystkie spory ideowe i personalne w ZMP miały niewątpliwie podłoże polityczne.

Rywalizacja pomiędzy partiami w ramach centralnych (a także regionalnych lub branżowych) organizacji samorządowych była relatywnie słabsza, o ile względy praktyczne dominowały nad ambicjami działaczy lub chęcią zdobycia nowych łupów i terenów przez dane grupy polityczne. Trudno jednak chęci i ambicje powstrzymać, gdy trzeba dokonać wyboru władz organizacji. Wtedy roszady personalne i kryteria polityczne są nieuniknione. Tak czy inaczej rozumianego podłoża politycznego pracy samorządowej nie da się w pełni usunąć lub zastąpić np. kryteriami fachowości, wiedzy czy niezależności.

Zatem również na forum krajowych organizacji samorządowych (tj. Związku Miast Polskich, Związku Powiatów RP, Związku Gmin Wiejskich) nastąpiły po maju 1926 roku

³¹ Początkowo jako Związek Miast Królestwa Polskiego skupił 16 miast; od 1919 roku przyłączały się już do ZMP (po zmianie nazwy i statutu) miasta z Małopolski, Wielkopolski, Śląska i Wileńszczyzny, w roku 1939 należało do niego 515 na ogólną liczbę 611 miast w Polsce. Związek przedstawiał swe stanowisko w istotnych sprawach z zakresu działalności miast, np. budżetu i finansów, bezrobocia i aprowizacji, ustaw samorządowych. Szerzej: R. Szwed, *Związek Miast Polskich 1917–1939; 1990–1994*, Poznań 1995.

³² Podstawą do dyskusji było 13 referatów, m.in. Ludwika Krzywickiego (dwa: *Miasta ze stanowiska wymagań rozwoju*; *Organizacja statystyki miejskiej*), Rudolfa Sikorskiego (*O wewnętrznej organizacji magistratów*), Adolfa Suligowskiego (*Urbanizacja jako nowe zjawisko w życiu społecznym*), Józefa Zawadzkiego (*Apro wizacja miast*). Ponadto miasta upominały się o zwrot sum wypłaconych z kas miast w zastępstwie władz państwa, zabiegały o kredyty i o zwolnienie ich od nadmiernych świadczeń na rzecz władz okupacyjnych.

³³ Jedynie przedstawiciel socjalistów Aleksy Rzewski z Łodzi upominał się o takie kwestie, jak: ubezpieczenia społeczne robotników miejskich, organizacja Kas Chorych, pośrednictwo pracy.

³⁴ M. Kozłowski w 1925 roku przypominał, że na zjeździe w 1922 roku we Lwowie „obóz narodowy zdobył 18 miejsc, blok PPS, NPR i Żydów – 12” – zob. tenże, *Przed zjazdem miast polskich*, „Dziennik Wileński”, nr 92, 24.04.1925, s. 2.

poważniejsze niż dotychczas konfrontacje i działania o charakterze destrukcyjnym. Zrodziły się te szkodliwe akcje z rywalizacji partyjnej i walki politycznej jak nigdy dotąd nacechowanej wrogością i dążeniem do wyeliminowania konkurentów ze sceny publicznej.

Mocno odczuł na własnej skórze wprowadzane porządki sanacyjne jeden z organizatorów samorządów powiatowych Drugiej Rzeczypospolitej Juliusz Zdanowski: „Takiego terroru w życiu jeszcze nie widziałem. Za czasów rosyjskich nie było ludzi od rządu tak uzależnionych. Do granicy spisku swobodnie się obywatel mógł wypowiadać”³⁵.

Wyrugowanie tej klasy działacza ze służby dla kraju było akcją kompromitującą chyba sam obóz rządzący, więc jeden ze starostów sanacyjnych napisał w liście otwartym do prezesa związku powiatów: „[...] momentu ustąpienia pana prezesa nie będziemy rozpatrywać pod kątem przykrości osobistej wyrażonej Panu prezesowi, ale odczuć musimy wielką krzywdę, jaka spotkała myśl i czyn samorządowy w Polsce”³⁶.

Nie był to jedyny przypadek, w którym „myśl i czyn” samorządów doznały poważnej szkody w trakcie zaprowadzania sanacyjnych porządków w kraju.

Rozproszenie polskiego elektoratu narodowego w miastach pomiędzy nadmiernie podzielone fragmenty mozaiki partyjnej i grupy interesów zmuszało narodowych demokratów do tego, żeby posklejać co tylko możliwe w jeden blok wyborczy. Na wyższym piętrze (ideologii) chodziło o solidaryzm społeczny i narodowy; na niższym (tatyki czy arytmetyki wyborczej) mobilizacja taka też jest korzystna. Korzystne jest zestawienie wspólnej listy pokrewnych stronnictw, gdyż ona nie tylko „chroni przed utratą tzw. niewyzyskanych reszt głosów, jakie zawsze odpadają przy głosowaniu proporcjonalnym, ale wnosi do wyborów najbardziej pożądany pierwiastek rywalizacji rzeczowej: światopoglądów”³⁷.

W stolicy po wyborach w 1919 roku (wygranych przez obóz narodowy) endecy zgodzili się na prezydenturę Piotra Drzewieckiego (formalnie bezpartyjnego), a po nim pełnił tę funkcję chadek Stanisław Nowodworski, choć najsilniejszą frakcją był Klub Narodowy (kierowany przez Czesława Brzezińskiego); potrafili działać zespołowo. W warszawskiej Radzie Miejskiej wydłużonej II kadencji (1919–1927) funkcję szefa RM pełnił nadal Ignacy Baliński. Pod wpływem także obozu narodowego RM zainicjowała szereg akcji politycznych: podjęcie uchwał w 1919 roku w sprawie Śląska Cieszyńskiego, Spiszu i Orawy jako nierozdzielnych części państwa polskiego, w sprawie przyłączenia siłą Górnego Śląska do Polski (wyasygnowano 250 mln marek na pomoc dla Śląska); latem 1920 roku wobec ofensywy radzieckiej RM wybrała 15-osobową Radę Obrony Stolicy, która podjęła koor-

³⁵ Biblioteka PAU i PAN w Krakowie, *Dziennik Juliusza Zdanowskiego*, sygn. 7862, notatka pod datą 12.01.1928, s. 25. Związany z ruchem ludowym Aleksander Bogusławski po latach napisał m.in. tak o działaczach ND: „Rozwój samorządowy miał dla nich decydujące znaczenie”. A o J. Zdanowskim: „Nie był zaciekłym partyjniakiem, a raczej społecznikiem i samorządowcem. To ułatwiało pracę” – zob. *Wspomnienia 1887–1939*, Biblioteka Narodowa w Warszawie, sygn. 13202, s. 1080 i 1085.

³⁶ *List otwarty do Pana Prezesa Juliusza Zdanowskiego*, „Głos Lubelski”, nr 348, 16.12.1928, s. 8.

³⁷ W. Komarnicki, *O twórczą pozytywną pracę i skupienie sił*, „Dziennik Wileński”, nr 110, 15.05.1927, s. 2. „Skupienie sił” było przewidziane również dla Pomorza, Wielkopolski i Śląska, gdzie mogło ułatwić polonizację miast i stopniowe przejmowanie administracji z rąk Niemców. Zły wynik wyborów komunalnych w 1926 roku dawał wiele do myślenia. Śląska Rada Wojewódzka ZLN 24 stycznia 1928 roku napisała w odezwie: „dopóki szliśmy razem, zdobywaliśmy coraz więcej głosów. Z chwilą rozbitcia na osobno maszerujące i wzajemnie się zwalczające ugrupowania polityczne, wyborcy się zniechęcili” – D. Sieradzka, *Samorząd komunalny województwa śląskiego 1920–1939. Aspekty polityczne i narodowościowe*, MŚ, Gliwice 1992, s. 51.

dynację niezbędnych działań różnych agend miejskich, organizowała wielkie manifestacje patriotyczne, zbiórki pieniężne itp. W grudniu 1920 roku uczczono specjalną uroczystością zasługi gen. Józefa Hallera przy formowaniu Błękitnej Armii we Francji; wielu znanym osobistościom nadano honorowe obywatelstwo m.st. Warszawy (oprócz gen. Hallera byli to m.in.: Maria Curie-Skłodowska, gen. Maxime Weygand, marszałek Ferdynand Foch, Herbert Hoover).

Pierwsze 10-lecie w odrodzonej Polsce warszawskiej Rady Miejskiej – zapewne trochę wyidealizowane we wspomnieniach – tak ukazywał dyrektor endeckiego towarzystwa „Rozwój” Tadeusz Dymowski: „[...] z czasem, dzięki bliższemu poznaniu się i współpracy, przede wszystkim w komisjach, niesforna agresywność ustąpiła miejsca kulturalniejszym objawom walki o słuszność swych przekonań i proponowanych środków [...]. W rezultacie po latach wspólnej pracy Rada Miejska robiła wrażenie salonu w porównaniu z sejmem, gdzie skandale, awantury i karczemne burdy były do samego końca na porządku dziennym”³⁸.

Od pierwszych miesięcy istnienia nowego samorządu w niepodległym kraju rywalizacja między stronnictwami, również na forum Rady Miejskiej m. Lublina, była ostra, dyskusje miały często burzliwy przebieg. Antyendeczka opozycja (PPS, Bund, Poalej-Syjon) wystąpiła z wnioskiem o wotum nieufności dla prezydenta Szczepańskiego, a 27 listopada 1919 roku toczyła się w tej sprawie kilkugodzinna debata. Jeszcze bardziej drastyczne różnice zdań między klubami w RM wystąpiły na tle ich stosunku do wojny polsko-radzieckiej 1919–1920 roku.

W tej sytuacji wojewoda lubelski Stanisław Moskałewski wydał (w marcu 1920 roku) zakaz podejmowania w radach miejskich jakichkolwiek uchwał w sprawach politycznych. Niemniej w czasie letniej ofensywy Armii Czerwonej ostre rozgrywki między stronnictwami ustały. Narodowi demokraci wystąpili 8 lipca 1920 roku z wezwaniem do radnych, by oni oddali się do dyspozycji władz wojskowych, a wszystkich mieszkańców mobilizowali do podjęcia obrony kraju. Do wznoszenia szaniec obronnych stawili się radni wszystkich klubów, niemało było też ochotników, którzy udali się na front.

Poznański samorząd gromadził wyjątkowych działaczy o cechach przywódczych; wystarczy wymienić nazwiska: Wojciecha Trąpczyńskiego (1860–1953)³⁹, prezydentów miasta – Jarogniewa Drwęskiego i Cyryla Ratajskiego⁴⁰, także Stanisława Celichowskiego (1885–1947)⁴¹.

Prezentujemy tutaj sylwetkę pierwszego prezydenta Poznania Jarogniewa Drwęskiego (1873–1921). Został wybrany na to stanowisko w kwietniu 1919 roku. Musiał rozwiązywać problemy aprowizacji i robót publicznych, ale przyczynił się też do utworzenia w Poznaniu opery i przejęcia przez miasto Biblioteki Raczyńskich i Teatru Polskiego, zorganizował w maju 1921 roku pierwsze Targi Poznańskie.

³⁸ T. Dymowski, *Moich dziesięć lat w Polsce Odrodzonej. Wspomnienia*, Warszawa 1928, s. 72. Por. obserwacje Jerzego Drobniaka z pierwszych posiedzeń RM Poznania: „Jest to w zmniejszonych rozmiarach parlament, wszystko się tu powtarza. Najokropniejsze są mowy i wzajemne licytacje. Lewica jest tu naprawdę bez skrupułów” – zob. tenże, *Diariusz (7 XII 1924 – 5 VIII 1934)*, cz. I, sygn. 8747, s. 267.

³⁹ Szerzej: Z. Kaczmarek, *Wojciech Trąpczyński (1860–1953)*, Wydawnictwo Lega, Poznań 1993.

⁴⁰ Pośmiertnie odznaczony Orderem Orła Białego (1995) – zob. m.in. S. Antczak, *Cyryl Ratajski w walce o kształt ustrojowy samorządu miejskiego w latach 1922–1932*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3, 1993.

⁴¹ Zob. Z. Kaczmarek, *Stanisław Celichowski*, [w:] *Wielkopolski słownik biograficzny*, (red.) A. Gąsiorowski, PWN, Poznań 1981.

Uchodził za wybitnego znawcę problematyki finansów i administracji miast, był autorem m.in. pierwszego całościowego projektu ustawy o miastach, zwolennikiem mocnego – pod względem kompetencji i odpowiedzialności – usytuowania magistratów w strukturze władzy. Wybrany na IV Zjeździe (4–6 stycznia 1920 roku) Związku Miast Polskich jego prezesem dał się poznać jako taktowny również wobec ludzi z konkurencyjnych ugrupowań i energiczny działacz samorządowy. To za jego kadencji większość miast byłego zaboru pruskiego przystąpiła do ZMP; w 1921 roku liczba miast członkowskich wynosiła już ponad 330. Utworzono „Biuletyn Zarządu Miast”, archiwum i bibliotekę samorządową, od maja 1921 roku zaczął się ukazywać „Samorząd Miejski”, a to czasopismo aż do roku 1939 było organem prasowym ZMP. Na adres biura Związku w roku 1921 napłynęło ok. 5 tys. listów z prośbą o interwencję, instruktaż i różnego rodzaju pomoc w zakresie spraw samorządowych. W różnych zakresach pracy samorządowej Jarogniew Drwęski został zapamiętany jako mąż stanu⁴².

Po Drwęskim funkcję prezydenta Poznania objął Cyryl Ratajski. Przyczynił się do przekształcenia Poznania w ośrodek wielkomiejski, co szczególnie zauważone było podczas Powszechnej Wystawy Krajowej w 1929 roku. Jednocześnie obserwuje się ze strony sanacji różne akty zemsty i próby zneutralizowania obozu narodowego. W 1928 roku Wojciech Trąmpczyński ostro protestował przeciw usuwaniu urzędników samorządowych z powodów politycznych. Specjalizował się w tym wojewoda poznański Piotr Dunin-Borkowski, który w tymże roku wprowadził 390 komisarycznych wójtów, odwołał też np. starostę inowrocławskiego jakoby za to, że ten nie wzniosł toastu na cześć Piłsudskiego. W samym Poznaniu w okresie od października 1930 roku do marca 1932 roku wojewoda zatwierdził tylko jednego kandydata na stanowisko w magistracie z 14 osób wskazanych przez Radę Miejską.

Skoro zaś urzędnicy mianowani, a nie wybierani, sprawowali rządy w miastach, to był to wyraźny przejaw antydemokratycznej tendencji wobec samorządu. Po odejściu Cyryla Ratajskiego w 1934 roku Rada Miejska wybrała na stanowisko prezydenta Poznania Władysława Mieczkowskiego, ale na ten wybór nie zgodziły się władze państwowe. Także w 1939 roku pretendent ND do funkcji prezydenta Poznania, Stanisław Celichowski, nie uzyskał zgody władz. Dodajmy tu, że i w Łodzi pomimo przewagi w Radzie Miejskiej i magistracie, po wygranych wyborach samorządowych z 27 maja 1934 roku, endecy też nie mogli obsadzić na stanowisku prezydenta swego kandydata, Stanisława Rymara.

Czasami sporne kwestie w samorządach rozstrzygał Najwyższy Trybunał Administracyjny (NTA). Tak się stało np. w Przemyśle, gdzie utworzona z udziałem radnych sanacyjnych Rada Miejska – jak to stwierdził właśnie NTA⁴³ – została wybrana z naruszeniem prawa.

Bez wątpienia ważną formą aktywności politycznej obozu narodowego jest działalność publicystyczna. Z wszelkich akcji endeków na rzecz samorządu właśnie te, które oni prowadzili piórem, wydają się najcenniejsze. Władysław Konopczyński (endecki historyk

⁴² Zob. *Polski słownik biograficzny*, t. 5, Polska Akademia Umiejętności, Kraków 1939–1946, s. 417–420; W. Łazuga, *Znany – nieznany prezydent Poznania. Rzecz o Jarogniewie Drwęskim*, Wydawnictwo Miejskie Futura, Poznań 2005.

⁴³ *Przemyska sanacyjna Rada Miejska działała bezprawnie*, „Ziemia Przemyska”, 18.01.1930, s. 2–3.

i polityk) zaliczał do istotnych funkcji zawodowego polityka: pracę parlamentarną, pracę w samorządzie i właśnie publicystykę⁴⁴.

Mimo czasem ostrych polemik na temat samorządu w okresie Drugiej Rzeczypospolitej publicystyka obozu narodowego odgrywała rolę ważną: jest pracą użyteczną dla kraju i społeczeństwa, bo wzbogaca wiedzę o społecznościach lokalnych i ich dążeniach, pozwala wciąż aktualizować istotne potrzeby i zadania wspólnoty. Zarówno samorządowiec realnie funkcjonujący, jak i publicysta piszący o samorządzie działają w przestrzeni społecznego dialogu, chcą mieć wpływ na otoczenie i zmieniać je aktywnie, więc obie te role zasługują na uwagę.

Niekiedy ci sami autorzy (np. Bohdan Wasiutyński, Roman Rybarski, Wacław Komarnicki, Stanisław Grabski, Stanisław Głabiński) uprawiają obok publicystyki (lub tylko po części w jej ramach) różne formy naukowe, piszą ekspertyzy i referaty, zabierają głos w dyskusji w sejmie czy senacie, są współautorami programu. Wybitni publicyści obozu narodowego, znawcy prawa państwowego lub samorządu zaprezentowali czytelnikom setki pogłębionych interpretacji różnych zawłości ustrojowych, także samorządowych. Nie unikali też popularyzacji, wszelkich analiz doraźnych, np. w trakcie kampanii wyborczych.

Obóz narodowy miał w swoich szeregach ambitnych polityków i działaczy samorządowych, utalentowanych publicystów i ludzi nauki (zwłaszcza z takich dziedzin, jak prawo i ekonomia, także humanistów). Potwierdzają dzisiaj ten stan rzeczy badacze, ale i respekt dla endeków mieli ich główni przeciwnicy z okresu Drugiej Rzeczypospolitej, czyli piłsudczycy. Przed przejściem władzy w 1926 roku przez obóz sanacji narodowi demokraci poważnie przyczynili się do wypracowania podstaw prawnych samorządu. Warto wiedzieć, że taka np. Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, wydana w okresie rządów Chjeno-Piasta (więc endecji można przypisać jej współautorstwo), „brana była pod uwagę przy tworzeniu zasad finansowania samorządu po 1989 roku, a przez niektórych współczesnych teoretyków traktowana jest jako modelowa”⁴⁵.

Publicystyka obozu narodowego na temat samorządu odegrała poważną rolę społeczną, dała jej adresatom (w tym decydentom, posłom i działaczom, którzy mieli wpływ na kształt instytucji samorządowych) sporo materiału do przemyśleń.

Obóz narodowy w latach Drugiej Rzeczypospolitej prezentował w prasie swoje pragmatyczne stanowisko – konsekwentnie i niemal ostentacyjnie. Punkt wyjścia był taki, jak w definicji *polityki* zawartej w *Podręcznym słowniku politycznym* Joachima Bartoszewicza (z pierwszych lat Drugiej Rzeczypospolitej):

Polityka „[...] jest umiejętnością i sztuką wprowadzania w czyn zasad i postulatów teoretycznych tak, aby osiągnięta być mogła największa korzyść dla tej najwyższej organizacji, której polityka ma służyć (narodu, monarchy, państwa)”. Sprowadzone zaś na grunt samorządowy zalecenie Bartoszewicza brzmi tak: „samorząd nie może i nie powinien mieć charakteru funkcji politycznej, albowiem polityka winna się kierować myślą o całości,

⁴⁴ Główne funkcje zawodu politycznego to: „publicystyka, praca w parlamencie i samorządach, organizacja stronnictw i innych związków, agitacja wyborcza” – W. Konopczyński, *Obowiązek zwycięzców*, „Kurier Poznański”, nr 53, 2.02.1930, s. 7.

⁴⁵ G. Radomski, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 452–453.

a przewodnią zasadą samorządu jest zaspokajanie potrzeb lokalnych. [...] Wprowadzenie więc do samorządu, do jego organizacji i funkcjonowania zasad i metod życia politycznego [...] jest zasadniczym błędem, który doprowadza do zapoznania właściwej roli ciał i organizacji samorządnych⁷⁴⁶.

Zgodnie z tym zaleceniem w 1925 roku zadania samorządu ujmował „Kurier Poznański”: „Rady gminne nie powinny być terenem tarć politycznych i partyjnych, a miejscem obrad nad sprawami miasta czy gminy wiejskiej. O budowie kanałów, funkcjonowaniu wodociągów, naprawie ulic, utrzymaniu czystości w mieście, szpitalach, sprawach podatkowych nawet można śmiało rozstrzygać bez wszelkich dyskusyj politycznych⁷⁴⁷”.

Potępalili endecy „zaślepienie partyjne”, „nienawiść” i „warcholstwo” – te wątki znalazły się też w tekście pt. *Precz z polityką!* w „Gazecie Bydgoskiej” przed wyborami komunalnymi jesienią 1925 roku; argumentowano podobnie: „Cóż bowiem z polityką ma wspólnego budowa domów, elektryfikacja miasta, gazownia miejska, kanalizacja, brukowanie i naprawa ulic? Do tych spraw nie trzeba polityków, ale fachowców i rzeczoznawców. [...] W miastach zaś, gdzie władzę sprawowali ludzie spokojni i fachowi, gdzie rada miejska mało czasu poświęcała dyskusji politycznej, a głównie zajmowała się sprawami realnymi, rozwinął się ruch budowlany, wystawiono szereg instytucyj użyteczności publicznej, jak łaźienki, szpitale, biblioteki, przytułki itd.”

Gazeta zacytowała też fragment programu endeckiego komitetu wyborczego, w którym uprawianie polityki w samorządzie uznaje się za czynnik zakłócający rozwój gospodarczy miasta. I konkluzja: „Partyjność, wprowadzona do obrad miejskich i ściśle z nią związane intrygi osobiste, przeszkadzają tej wydajności i celowości pracy, jakiej od Rad Miejskich się domagamy⁷⁴⁸”.

W tej samej gazecie nieco ponad dwa lata później – po przejęciu władzy w państwie przez sanację – pojawił się tekst z całkiem inną argumentacją: „W ostatnich czasach w Polsce utarło się wśród pewnych sfer zdanie, iż powinno się zerwać z polityką, a główną uwagę skierować na zagadnienia gospodarcze i finansowe”. Tymczasem: „Bez dobrej polityki nie może być mowy o dobrej gospodarce”. „Nie może poprawiać się stale życie gospodarcze w państwie, w którym wszystko jest pod znakiem zapytania. Konstytucję mamy tylko na papierze: bezpieczeństwo osobiste nie istnieje (napady na Zdziechowskiego, Mostowicza, Nowaczyńskiego, zniknięcie gen. Zagórskiego). Poza tem pod znakiem zapytania znajdują się zasady, które przez kilka lat nie mogły być nawet kwestionowane. Są to: charakter narodu polski, stosunek do mniejszości narodowych, stosunek Kościoła katolickiego do państwa, znaczenie religii w wychowaniu i wiele innych. Te właśnie sprawy natury politycznej, moralnej i religijnej zadecydują o przyszłości Polski. [...] Zagadnienie chleba jest ważną kwestią, ale nie ono żłobiło drogę rozwoju narodów i państw⁷⁴⁹”.

Tak więc teza obozu narodowego sprzed zamachu majowego: „...precz z polityką! Precz z partiami politycznymi!” – została zastąpiona antytezą: „Bez dobrej polityki nie może być

⁴⁶ J. Bartoszewicz, *Podręczny słownik polityczny. Do użytku posłów, urzędników państwowych, członków ciał samorządowych i wyborców*, Perzyński, Niklewicz, Warszawa 1923, s. 616 i 705.

⁴⁷ *ZLN a wybory do rad miejskich*, „Kurier Poznański”, nr 175, 31.07.1925.

⁴⁸ „Gazeta Bydgoska”, nr 222, 26.09.1925, s. 1.

⁴⁹ *Polityka a gospodarstwo*, „Gazeta Bydgoska”, nr 3, 4.01.1928, s. 1.

mowy o dobrej gospodarce”. W pewnym uproszczeniu można zatem stwierdzić, że nastąpiła zmiana poglądów. W uproszczeniu, bo mówi się teraz o „dobrej polityce” jako warunku rozwoju, a polityka sanacji zdaniem obozu narodowego jest jawnie niedobra.

Grzegorz Radomski prześledził – na znacznej liczbie wypowiedzi endeków z niemal 40 lat – kontrowersje dotyczące charakteru samorządu (*Polityczny czy apolityczny*) i doszedł do następującej konkluzji: „W refleksji teoretycznej dominowało więc przekonanie o apolityczności samorządu. W praktycznej działalności narodowi demokraci niejednokrotnie poprzez swoje działania prowadzili do upolitycznienia samorządu. Otwarte natomiast pozostaje pytanie, w jakim stopniu było to uwarunkowane sytuacją polityczną Polski po 1926 roku. [...] Najogólniej rzecz ujmując, narodowi demokraci skłonni byli zaakceptować tezę, że samorządowcy mają prawo do własnych przekonań politycznych, ale samorząd jako instytucja powinien być jednym z elementów konstytutywnych państwa narodowego. Zatem wszelkie dysfunkcjonalne z tego punktu widzenia działania powinny być z niego wyeliminowane. W okresie demokracji parlamentarnej akcentowano więc konieczność wykluczenia z jego poczynąń rywalizacji stronnictw, w okresie rządów sanacyjnych występowało przeciwko zdominowaniu, pod pozorem apolityczności, samorządu przez BBWR czy OZN. Blokada prac opozycji w instytucjach centralnych logicznie uruchamiała instytucje lokalne. [...] akcentowano, że również na poziomie gmin i powiatów istotne są kwestie światopoglądowe”⁵⁰.

W badaniach na temat samorządu Drugiej Rzeczypospolitej już cztery dekady temu postawiono tezę, że hasło apolityczności samorządu i koncentrowanie jego działań na sprawach gospodarczych i społeczno-kulturalnych na ogół odpowiadało grupom rządzącym, a dla opozycji samorząd stawał się terenem wzmożonej aktywności politycznej⁵¹.

Hasła uzdrowienia życia politycznego i społeczno-gospodarczego oraz instytucji państwa, odnowy moralnej – zostały skompromitowane później w praktyce obozu rządzącego po 1926 roku, ale w pierwszym okresie były dla wielu atrakcyjne. „Przed przewrotem majowym dominowało odczucie konieczności zmian. Wszystkie właściwie partie polityczne uznawały niedoskonałość istniejącego modelu państwa i postulowały jego przebudowę” – przypominał w swej pracy Andrzej Garlicki⁵². Pod hasłem sanacji już latem rozpoczęły się jednak czystki w administracji i następowało obsadzanie urzędów różnych szczebli zaufanymi ludźmi (choć nierzadko bez kwalifikacji).

Dyskredytowanie obozu narodowego w prosanacyjnej prasie przybierało po zamachu majowym nieraz postać nagonki. Endecy stanowczo wrogim akcjom się przeciwstawiali: „Prasa zwalczająca obóz narodowy uporczywie określa jego działalność jako «antypaństwową», jako szkodliwą dla państwa. Nawołuje do stosowania względem niego represji i te nawoływania nie pozostają bez echa. Już nieraz odpowiadaliśmy na te zarzuty, wskazując

⁵⁰ G. Radomski, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 193–194. „Bardziej jednoznaczne stanowisko zajmowali socjaliści wskazujący na polityczny charakter samorządu. Adam Próchnik stwierdzał: «Polityka wypędzona z Sejmu – musi gdzieś znaleźć dla siebie miejsce. Miejscem tym będą rady miejskie». Liczba takich konstatacji wzrastała w okresie rządów sanacji. Warto też przywołać hasło ruchu ludowego: «Kto ma władzę w gminie, ma władzę w państwie»” – Ibidem, s. 194.

⁵¹ A. Heliasz, *Polityczne aspekty samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Kwartalnik Historyczny”, nr 2, 1976, s. 398.

⁵² A. Garlicki, *Od maja do Brześcia*, „Czytelnik”, Warszawa 1981, s. 29.

na to, że jeżeli ktoś jest przeciwnikiem rządu, to nie znaczy, że prowadzi działalność antypaństwową. [...] Jedną z najważniejszych zdobyczy cywilizacji zachodniej jest nowoczesne państwo, w którym panuje prawo. Podstawą jego życia jest swoboda działania jednostek i organizacji politycznych, choćby one były przeciwne rządowi, o ile ich działalność utrzymuje się w granicach prawa, o ile nie zmierza do przewrotu gwałtownymi środkami”⁵³ – stwierdzał Roman Rybarski.

Od początku lat 30. w publicystyce obozu narodowego – jako wyraźna przeciwwaga do sanacyjnej koncepcji samorządu i do lekceważenia „rozwydrzonego obywatela”⁵⁴ – pojawiały się głosy o wzroście odpowiedzialności mas. Prasa narodowa ostentacyjnie konstatowała wzrost kultury politycznej, szczególnie chłopów. Uznawała, że pokolenia wychowane już w państwie niepodległym, poczuwające się do odpowiedzialności za jego losy – „muszą przewyższać stopniem wyrobienia politycznego pokolenia wychowane w niewoli”⁵⁵.

Do sanacji adresowano takie ujęcie roli samorządu na łamach „Myśli Narodowej”: „System rządów policyjnych jest zupełnie obcy psychice polskiej. Dlatego zdrowy i trwały ustrój państwowy winien u nas oprzeć się na należycie zorganizowanym samorządzie, dającym pole do twórczych wysiłków wartościowych jednostek, pragnących bezinteresownie podnosić na wyższy poziom swoje środowisko i wzmacniać w ten sposób siły narodu”⁵⁶.

W trakcie wyborów samorządowych w 1938 roku „Kurier Poznański” pisał o sensie pracy w samorządzie, z której – podobnie jak w 1924 roku – zaczęli rezygnować niektórzy działacze: „Nie wszystkie wystąpienia i kroki choćby mniejszości zmajoryzowanej – a cóż dopiero większości! – pozostają bez skutku: protesty osiągają nieraz nawet bezpośredni skutek, a najczęściej zapobiegają podobnym rzeczom w przyszłości. Liczy się z nimi i opinia publiczna, i władze nadzorcze. [...] Najmniejsza zaś liczba czujnych członków rad i zarządów samorządowych zapobiegać może nadużyciom wszelkiego rodzaju: tym bezpośrednim i tym najpowszechniejszym, jak napychaniu kieszeni komu nie potrzeba, rozrzutności, protekcjonizmowi, niesprawiedliwości, popieraniu niecelowych czy wprost szkodliwych przedsięwzięć”.

Tak otwarte i pełne wyekspozowanie zadań i sensu pracy samorządowej – ze stanowiska endeckiego – świadczyć może o chęci przywrócenia samorządowi niezbędnej mu powagi, a to poprzez odwołanie się do „zdrowej, czynnej myśli samorządowej, a na niej polega konieczność samorządu. Bez inicjatywy i kontroli życiowej od dołu, a zatem od samorządu miejscowego, nie może być w kraju rozwoju racjonalnego, zgodnego z rozwojem społecznym i narodowym” – stwierdza gazeta⁵⁷.

⁵³ R. Rybarski, „Szkodliwi dla państwa”, „Gazeta Bydgoska”, nr 245, 25.10.1927, s. 1.

⁵⁴ Piłsudczycy po 1926 roku uznawali państwo za wartość absolutną i wyrażali przekonanie, że wysokiej rangi państwa trzeba „bronić przed głupotą i złą wolą rozwydrzonego obywatela” – zob. *List Walerego Sławka do Leona Wasilewskiego z dn. 10 X 1927 r.*, [w:] *Druga Rzeczpospolita. Wybór dokumentów*, (oprac.) A. Łuczak, J. R. Szaflik, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1988, s. 299. Tenże płk Sławek w jednej z wypowiedzi oficjalnych stwierdził: „Obywatela trzeba wychować, trzeba go stopniowo zaznajamiać ze sprawami rządu, zaczynając od niższych komórek, jakimi są organizacje samorządowe” – zob. *Przemówienie płk. Sławka na posiedzeniu mężów zaufania i rad powiatowych BBWR woj. łódzkiego*, „Przełom”, nr 22–23, 20.07.1929, s. 10.

⁵⁵ *Różnica poziomów*, „Gazeta Warszawska”, nr 64, 1930, s. 3.

⁵⁶ K. B., *Znaczenie samorządu*, „Myśl Narodowa”, nr 54, 1938, s. 830.

⁵⁷ *O znaczeniu i skuteczności pracy samorządowej*, „Kurier Poznański”, nr 484, 22.10.1938, s. 1.

Obozowi narodowemu nie odpowiadały role bierne, sytuacje biernego oporu czy szkodzenie rywalom, zwłaszcza gdyby skutek stawiania nadmiernych przeszkód następowało marnowanie potencjału narodowego. Dlatego kiedy w latach trzydziestych obóz narodowy nie miał warunków aktywnego kształtowania polityki gospodarczej państwa, w prasie zapowiadano: „kierując w przyszłości samorządem miejskim [...], chcemy obywatelstwu miasta pokazać, jak będzie wyglądać gospodarka w polskim państwie narodowym”⁵⁸. I dodawano niedwuznacznie, że samorząd „daje olbrzymie możliwości praktycznego udowodnienia słuszności narodowego programu gospodarczego”⁵⁹.

Po odzyskaniu niepodległości obóz narodowy zachował – odnotowany już wcześniej – pragmatyzm, a potrzebie poszukiwań adekwatnych rozwiązań towarzyszyła obawa, by aktywność polityczna Polaków nie sprowadzała się do działań antypaństwowych, co było dotychczas dominującą postawą. Starano się też, by krąg osób przywiązanych do własnej państwowości nie obejmował jedynie wąskiej elity społeczeństwa. Warunkiem przywiązania do państwa jest przecież poczucie wpływu na jego losy.

Dlatego również w koncepcjach ustrojowych obozu narodowego w okresie demokracji parlamentarnej (do 1926 roku) przeważała opcja na rzecz szerokiego udziału obywateli w zarządzaniu państwem. Obawiano się demagogii, rządów ludzi bez doświadczenia bądź też niezachowujących rygorów moralnych. Krytycyzm wobec realnej sceny politycznej jednak nie oznaczał deprecjonowania roli samorządu w koncepcjach ustrojowych.

Samorząd terytorialny to decentralizacja, rezygnacja z rygorów, które narzuca państwo. Godzono się na poszerzenie zakresu swobód obywatelskich, lecz obóz narodowy obawiał się zbyt dużej skali roszczeń. Z nieufnością odnoszono się do samorządu powiatowego. Endecy nawet w okresie po 1926 roku akceptowali szeroki katalog środków nadzoru wobec niego. Popadali w sprzeczności, bo czasem w tej samej wypowiedzi domagali się dla samorządu prawa do samodzielności i niezależności od państwa, a zarazem nie mieli do pewnych form samorządu pełnego zaufania. Szczególnie sejmik budził spreczne emocje, bo kojarzył się z wynaturzeniami demokracji szlacheckiej.

W tle tak ujmowanej idei współpracy politycznej różnych stronnictw oraz idei wspólnoty narodowej istniało wiele niespójnych elementów wymagających zgody narodowej, jedności, czy – patrząc tylko na stronę techniczną zadań – unifikacji. W obiegu było przecież 5 różnych walut, w wojsku używano czterech języków, w sądach stosowano trzy różne kodeksy karne, 5 regionów (Wielkopolska, Śląsk, Cieszyn, Galicja Wschodnia i Wileńszczyzna na Litwie) miało pięć odrębnych systemów administracji, zaś o władzę walczyło ze sobą 18 oficjalnie zarejestrowanych partii politycznych. Życie polityczne RP było nieracjonalnie rozbite w porównaniu z systemami partyjnymi państw Europy Zachodniej. Historycy mają kłopot z badaną „mozaiką” partyjną i widzą jej sztuczność⁶⁰.

⁵⁸ *Polacy*, „Polska Narodowa”, nr 5, 11.10.1936, s. 1.

⁵⁹ *Przez narodowy samorząd do Wielkiej Polski*, „Polska Narodowa”, nr 21, 21.05.1939, s. 2.

⁶⁰ Zob. np. J. Holzer, *Mozaika polityczna Drugiej Rzeczypospolitej*, „Książka i Wiedza”, Warszawa 1974.

Bibliografia

„Gazeta Bydgoska”, nr 222, 26.09.1925.

Antczak S., *Cyryl Ratajski w walce o kształt ustrojowy samorządu miejskiego w latach 1922–1932*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3, 1993.

Bartoszewicz J., *Podręczny słownik polityczny. Do użytku posłów, urzędników państwowych, członków ciał samorządowych i wyborców*, Perzyński, Niklewicz, Warszawa 1923.

Bender R., *Powstanie czy samorząd? Rady miejskie i powiatowe w Lubelskiem 1861–1863*, LTN, Lublin 1998.

Bogusławski A., *Wspomnienia 1887–1939*, sygn. 13202, Biblioteka Narodowa w Warszawie.

Bończa-Tomaszewski N., *Demokratyczna geneza nacjonalizmu. Intelektualne korzenie ruchu narodowo-demokratycznego*, Fronda, Warszawa 2001.

Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Liber, Warszawa 2006.

Dawidowicz A., Zygmunt Balicki (1858–1916). *Działacz i teoretyk polskiego nacjonalizmu*, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2006.

Deklaracja programowa Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego, Warszawa 1918.

Drobnik J., *Diariusz (7 XII 1924–5 VIII 1934)*, cz. I, sygn. 8747, Biblioteka Narodowa w Warszawie.

Dusza społeczeństwa. Naród w polskiej myśli socjologicznej. Wybór tekstów, (red.) J. Kurczewska, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2002.

Dymowski T., *Moich dziesięć lat w Polsce Odrodzonej. Wspomnienia*, Warszawa 1928.

Faryś J., Wątor A., *Edward Dubanowicz 1881–1943. Biografia polityczna*, Wydawnictwo Naukowe US, Szczecin 1994.

Garlicki A., *Od maja do Brześcia*, „Czytelnik”, Warszawa 1981.

Grabski W., *Pogląd na politykę i pracę parlamentarną posłów polskich w III-ej Izbie państwowej rosyjskiej*, Warszawa 1909.

Heliasz A., *Polityczne aspekty samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Kwartalnik Historyczny”, nr 2, 1976.

Holzer J., *Mozaika polityczna Drugiej Rzeczypospolitej*, „Książka i Wiedza”, Warszawa 1974.

Jaroszyński M., *Samorząd terytorialny w Polsce*, E. Wende, Warszawa 1924.

K. B., *Znaczenie samorządu*, „Myśl Narodowa”, nr 54, 1938.

Kaczmarek Z., Stanisław Celichowski, [w:] *Wielkopolski słownik biograficzny*, (red.) A. Gąsiorowski, PWN, Poznań 1981.

Kaczmarek Z., *Wojciech Trąmpczyński (1860–1953)*, Wydawnictwo Lega, Poznań 1993.

Kalabiński S., Tych F., *Czwarte powstanie czy pierwsza rewolucja. Lata 1905–1907 na ziemiach polskich*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1976.

Kasperek F., *Podręcznik prawa politycznego*, J. K. Żupański, Kraków 1888.

Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1947.

Komarnicki W., *O twórczą pozytywną pracę i skupienie sił*, „Dziennik Wileński”, nr 110, 15.05.1927.

Konopczyński W., *Obowiązek zwycięzców*, „Kurier Poznański”, nr 53, 2.02.1930.

Kozicki S., *Polityka polska w Dumie*, Warszawa 1912.

Kozłowski C., *Działalność polityczna Koła Międzypartyjnego 1915–1918*, „Książka i Wiedza”, Warszawa 1967.

Kozłowski M., *Przed zjazdem miast polskich*, „Dziennik Wileński”, nr 92, 24.04.1925.

Kroński A., *Ustrój komunalny miast*, M. Arct, Warszawa 1917.

Kulak T., *Jan Ludwik Popławski 1854–1908. Biografia polityczna*, t. 2, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1989.

Kumaniecki K. W., *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, nakładem księgarni J. Czerneckiego, Warszawa–Kraków, brak roku wydania.

List otwarty do Pana Prezesa Juliusza Zdanowskiego, „Głos Lubelski”, nr 348, 16.12.1928.

List Walerego Sławka do Leona Wasilewskiego z dn. 10 X 1927 r., [w:] *Druga Rzeczpospolita. Wybór dokumentów*, (oprac.) A. Łuczak, J. R. Szaflik, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1988.

Łazuga W., *Znany – nieznany prezydent Poznania. Rzecz o Jarogniewie Drwęskim*, Wydawnictwo Miejskie Futura, Poznań 2005.

Mich W., *Jan Stecki (1871–1954). Portret polityka ziemiańskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1990.

Narodowa Demokracja. Antologia myśli politycznej „Przeglądu Wszechpolskiego”, (oprac.) B. Toruńczyk, Aneks, Londyn 1983.

Nasz patriotyzm, [w:] Dmowski R., *Pisma*, t. 3: *Dziesięć lat walki*, Częstochowa 1938.

O znaczeniu i skuteczności pracy samorządowej, „Kurier Poznański”, nr 484, 22.10.1938.

Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Redakcja Biblioteki Umiejętności Prawnych, Warszawa 1880.

Polacy, „Polska Narodowa”, nr 5, 11.10.1936.

Polityka a gospodarstwo, „Gazeta Bydgoska”, nr 3, 4.01.1928.

Polski słownik biograficzny, t. 5, Polska Akademia Umiejętności, Kraków 1939–1946.

Polskie Stronnictwo Demokratyczno-Narodowe na Litwie. Odezwa, Wilno 1906.

Popławski J. L., *Po stu latach*, „Głos”, nr 19, 1889.

Program polskiego stronnictwa demokratyczno-narodowego w zaborze austriackim, Lwów 1907.

Program Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego w zaborze rosyjskim, „Przegląd Wszechpolski”, nr 11, 1897.

Przemówienie płk. Sławka na posiedzeniu mężów zaufania i rad powiatowych BBWR woj. łódzkiego, „Przełom”, nr 22–23, 20.07.1929.

Przemyska sanacyjna Rada Miejska działała bezprawnie, „Ziemia Przemyska”, 18.01.1930.

Przez narodowy samorząd do Wielkiej Polski, „Polska Narodowa”, nr 21, 21.05.1939.

Radomski G., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918–1939*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009.

Reforma gminna, cz. 2, „Słowo Polskie”, nr 334, 20.07.1909.

Różnica poziomów, „Gazeta Warszawska”, nr 64, 1930.

Rybarski R., *Szkodliwi dla państwa*, „Gazeta Bydgoska”, nr 245, 25.10.1927.

Siemniecki J. [Hłasko J.], *Pogrzebany projekt*, „Dziennik Wileński”, 18.12.1906.

Sieradzka D., *Samorząd komunalny województwa śląskiego 1920–1939. Aspekty polityczne i narodowościowe*, MŚ, Gliwice 1992.

Szwed R., *Związek Miast Polskich 1917–1939; 1990–1994*, Bąk Multimedia, Poznań 1995.

Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. 1933, nr 35, poz. 294.

Wapiński R., *Wstęp*, [w:] Dmowski R., *Wybór pism*, Zys i S-ka, Warszawa 1990.

Wasilewski Z., *Obóz narodowy jako gospodarz*, „Kurier Poznański”, 11.12.1938.

Wątor A., *Narodowa Demokracja w Galicji do 1918 roku*, Wydawnictwo Naukowe US, Szczecin 2002.

Wolsza T., *Narodowa Demokracja wobec chłopów w latach 1887–1919. Programy, polityka, działalność*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1992.

Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa – historia i współczesność*, Redakcja Wydawnicza KUL, Lublin 1999.

ZLN a wybory do rad miejskich, „Kurier Poznański”, nr 175, 31.07.1925.

Summary

The local government related experiences of the national camp till the end of the Second Polish Republic in the realm of social dialogue (a couple of initial remarks on the summary)

The purpose of this article is to present the local government related experiences of the national camp till the end of the Second Polish Republic in the realm of social dialogue.

The article contains: a review of local government projects and some of the most important statements of the nationalists till 1918, the local government of the Second Polish Republic in the main acts of law, renaissance of the local government and political system transformation after May 1926, competition between political parties at the local level, the national camp's practical forms of public activity in the Second Polish Republic understood as, *inter alia*, exercising different functions in the local government, in the Association of Polish Cities, etc. Actions of the National Democracy activists in the field of journalism are included as well.

In 1938, Zygmunt Wasilewski, the leading publicist, ideologist and activist of the national camp, expressed in the following way the meaning of tasks undertaken by the national camp in the “difficult lesson of the local government”.

“What we refer to as national camp has its certificate. This is a group that has gained its individuality and clear, moral characters since it united around its programme, and took up the idea and made the decision of the rebirth of Poland. [...] It was a programme of internal organization of the nation so that it could be the host at its own place and make decisions regarding its own future. [...] We were preparing for bigger tasks in the difficult lesson the local government during the three partitions [going] from detailed community works to bigger and bigger political concepts”⁶¹.

The activeness of the National Democracy activists in the field of journalism is undoubtedly a crucial form of their political functioning. Amongst all of their actions for the benefit of the local government, those that were made on paper seem the most valuable. According to Władysław Konopczyński (historian and politician of the National Democrats), the pivotal functions of a professional politician are: parliamentary work, work in the local government and journalism itself.

Despite sharp disputes going on from time to time concerning the local government in the period of the Second Polish Republic – the socio-political journalism of the national camp plays a significant role: it's a work useful for the country and the society as it enriches the knowledge of local communities and their aspirations, it always lets the community's crucial needs and tasks be brought up-to-date. Both a local government official truly functioning and a publicist writing about the local government act in the area of social dialogue, and want to “influence and actively change the surrounding, thus both these roles deserve attention.

Also, the sheer practical forms of the local government activity of the national camp, undertaken usually with the support of coalition parties (e.g. ChD or PSL Piast), may be spotted most often thanks to the fact that they were described in newspapers and given a thought by publicists. It's worth visiting the places (Warsaw, Poznań, Lublin, Łódź etc.), where the national democrats were engaged in the works of the local governments, and left some tangible sign in the reality.

Keywords: local authorities, national camp, National Democracy

Streszczenie

Doświadczenia samorządowe obozu narodowego do końca Drugiej Rzeczypospolitej w sferze dialogu społecznego (kilka uwag wstępnych do bilansu)

Celem artykułu jest ukazanie doświadczeń samorządowych obozu narodowego do końca Drugiej Rzeczypospolitej w sferze dialogu społecznego.

Zawarte są w nim treści, takie jak: przegląd projektów samorządowych i ważniejszych wypowiedzi narodowców do 1918 roku, samorząd terytorialny Drugiej Rzeczypospolitej w głównych aktach prawa, renesans samorządu i transformacja systemu politycznego po maju 1926 roku, rywalizacja partii na scenie lokalnej, praktyczne formy działalności publicznej obozu narodowego w Drugiej Rzeczypospolitej rozumianej między innymi

⁶¹ Z. Wasilewski, *Obóz narodowy jako gospodarz*, „Kurier Poznański”, 11.12.1938, p. 1.

jako sprawowanie różnych funkcji w samorządzie, w Związku Miast Polskich itp. Zostały również odnotowane poczynania endeków w zakresie publicystyki.

Czołowy publicysta, ideolog i działacz obozu narodowego Zygmunt Wasilewski tak ujął w 1938 roku sens zadań podejmowanych „w trudnej szkole samorządu” przez obóz narodowy: „To, co nazywamy obozem narodowym, ma swoją metrykę. Jest to ugrupowanie, które zdobyło swoją indywidualność i wyraźne oblicze moralne, odkąd zespoliło się około programu, odkąd powzięło ideę i postanowienie odrodzenia Polski. [...] Był to program wewnętrznego zorganizowania narodu, aby mógł być sam u siebie gospodarzem i o przyszłości swojej stanowić. [...] Sposobiliśmy się do większych zadań w trudnej szkole samorządu w trzech zaborach, [przechodząc] od drobiazgowych prac społecznych do coraz większych koncepcyj politycznych”⁶².

Działalność publicystyczna endeków jest bez wątpienia ważną formą ich aktywności politycznej. Z wszelkich akcji endeków na rzecz samorządu właśnie te, które oni prowadzili piórem, wydają się najcenniejsze. Władysław Konopczyński (endecki historyk i polityk) zaliczał do istotnych funkcji zawodowego polityka: pracę parlamentarną, pracę w samorządzie i właśnie publicystykę.

Mimo niekiedy ostrych polemik na temat samorządu w okresie Drugiej Rzeczypospolitej publicystyka obozu narodowego odgrywa rolę ważną: jest pracą użyteczną dla kraju i społeczeństwa, bo wzbogaca wiedzę o społecznościach lokalnych i ich dążeniach, pozwala wciąż aktualizować istotne potrzeby i zadania wspólnoty. Zarówno samorządowiec realnie funkcjonujący, jak i publicysta piszący o samorządzie działają w przestrzeni społecznego dialogu, chcą mieć wpływ na otoczenie i zmieniać je aktywnie, więc obie te role zasługują na uwagę.

Również czysto praktyczne formy działalności samorządowej obozu narodowego – na ogół podejmowanej przy wsparciu koalicjantów (np. ChD lub PSL Piast) – można śledzić w dużej mierze dzięki temu, że zostały utrwalone w prasie i poddano je próbie publicystycznej refleksji. Warto zajrzeć do tych miejsc (Warszawa, Poznań, Lublin, Łódź itd.), gdzie narodowi demokraci udzielali się w pracach organów samorządowych, pozostawili po sobie jakiś trwalszy ślad w rzeczywistości.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, obóz narodowy, endecja, Narodowa Demokracja

⁶² Z. Wasilewski, *Obóz narodowy jako gospodarz*, „Kurier Poznański”, 11.12.1938, s. 1.

Artur Kamiński
Uniwersytet Wrocławski

Wybory prezydenckie 2015 roku w Polsce w świetle wybranej prasy niemieckiej

Z uwagi na relacje sąsiedzkie pomiędzy Polską i Niemcami wszelkie wydarzenia po obu stronach granicy były obserwowane z uwagą i obszernie komentowane w mediach obydwóch krajów¹. Rok 2015 ze względu na wybory prezydenckie i parlamentarne w Polsce jest również bacznie obserwowany przez stronę niemiecką. Niniejszy artykuł ma za zadanie przedstawienie echa wyborów prezydenckich 2015 roku w Polsce w wybranych tytułach prasowych w Niemczech: „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (FAZ), „Süddeutsche Zeitung” (SDZ), „Die Welt” (DW), „Der Spiegel” (DS) i „Die Zeit” (DZ). Analizie poddano numery majowe tych periodyków, a więc okres pierwszej tury wyborów 10 maja, czas do drugiej tury 24 maja i krótko okres powyborczy, w którym prasa niemiecka na gorąco próbowała przewidzieć następstwa wyniku wyborów dla stosunków polsko-niemieckich.

Wynik pierwszej tury wyborów był dla niemieckich komentatorów sporym zaskoczeniem z przynajmniej trzech powodów: przegranej prezydenta Bronisława Komorowskiego (niebranej pod uwagę w Niemczech), zwycięstwa Andrzeja Dudy oraz trzeciego miejsca Pawła Kukiza z dużym 20-procentowym poparciem społecznym. Doszukując się przyczyn porażki prezydenta Komorowskiego, niemieccy publicyści zwracali uwagę na nijaką, pozbawioną energii czy wręcz arogancką kampanię urzędującego prezydenta. Wypominano Komorowskiemu również nieobecność na debacie telewizyjnej kandydatów. Jeszcze kilka dni przed pierwszą turą w Niemczech zastanawiano się, czy Komorowski – „człowiek z charyzmą nauczyciela szkoły średniej na krótko przed emeryturą”, wygra w pierwszej turze, czy dopiero w drugiej.

¹ T. Lebioda, *Wybory parlamentarne w Polsce w 2007 roku w świetle prasy niemieckiej*, [w:] *Sprawy niemieckie i polsko-niemieckie w XX i XXI wieku*, (red.) R. Gelles, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 223–253.

Z kolei Dudę korespondent Konrad Schuller z FAZ określił jako „wyciągniętego z kape-lusza” przez Jarosława Kaczyńskiego, wskazując, że podobne praktyki są właściwe polityce prezesa Prawa i Sprawiedliwości. Schuller twierdził, że sednem polityki Kaczyńskiego była walka z licznymi wrogami narodu: Niemcami, Rosjanami, liberałami i homoseksualistami. Jednak kiedy dochodziło do decydującego starcia w wyborach, prezes PiS wycofywał się i robił miejsce kandydatom mniej radykalnym. Zadaniem Dudy było, zdaniem Schullera, „uśmieczać się i obiecywać Polakom wszystkie dobrodziejstwa Ziemi: wyższe dodatki na dzieci, obniżenie wieku emerytalnego oraz dentystę i lekarza (pielęgniarkę) w każdej szkole”. Duda miał jednak atuty, których Komorowski nie mógł przewyciężyć: był znacznie młodszy, a jego najbliższa rodzina mocno go wspierała. W przypadku prezydenta Komorowskiego, poza małżonką, rodzina nie była widoczna w mediach. Dopiero przed drugą turą urzędujący prezydent pojawił się w gronie najbliższych. Sukcesu Dudy upatrywano również w mało poważnym traktowaniu przez media i liberalny warszawski establishment, które popularyzując hasło „Zgoda i bezpieczeństwo”, liczyły na poparcie racjonalnego Komorowskiego przeciwko radykalnemu Dudzie².

„Der Spiegel” przypominał, że jeszcze w 2007 roku Duda bezskutecznie starał się o mandat posła, a teraz po pierwszej turze stał się zagrożeniem dla Komorowskiego³. Dopelnieniem przegranej Komorowskiego w pierwszej turze było 20-procentowe poparcie dla Kukiza, popieranego zdaniem Niemców przez niezadowoloną z bezrobocia, umów śmieciowych i braku bezpieczeństwa socjalnego młodzież. Podkreślano również krytykę przez Kukiza walki dwóch partii, zajmujących się sprawami drugorzędnymi⁴.

Łagodniejsza w ocenie przegranej Komorowskiego w pierwszej turze wyborów była „Süddeutsche Zeitung”. Komentarze monachijskiego dziennika już kilka dni przed pierwszą turą wyborów dość sceptycznie oceniały szanse Komorowskiego, który podczas obchodów 8 maja Święta Zwycięstwa miał okazję jeszcze raz zaprezentować się w towarzystwie ważnych osobistości z zagranicy. SDZ pisała również, że wybory też pokażą, czy „Polacy będą mieli prezydenta i rząd z jednej opcji politycznej, czy kraj ponownie wpadnie w rozdarcie polityczne, jak to było wcześniej”⁵. Zdaniem tej gazety Duda był „niepodzielnym zwycięzcą z kosztownymi obietnicami wyborczymi”, a Komorowski przegrał z powodu swoich wyborców, którzy uznali, że urzędujący prezydent dysponuje tak dużą przewagą w sondażach, iż mogą sobie darować pójście do urn. SDZ przewidywała, że w drugiej turze sukces odniesie Komorowski z uwagi na to, że wielu Polaków obawia się powrotu PiS do władzy i negatywnie ocenia prezydenturę Lecha Kaczyńskiego, „kiedy Polska była sparaliżowana konfrontacją pomiędzy prezydentem i rządem”⁶.

SDZ chwaliła natomiast Dudę za jasną pozycję w wyborach – opowiedzenie się za NATO, przeciwko in vitro, podniesienie zasiłku wychowawczego, progów podatkowych

² *Der Präsident bangt um sein Amt*, FAZ, 10.05.2015; K. Schuller, *Der Triumph des Pappkameraden*, FAZ, 11.05.2015.

³ *Präsidentchaftswahl in Polen: Rechtskonservativer Duda liegt vorn*, DS, 10.05.2015.

⁴ Ibidem.

⁵ F. Hassel, *Die Überraschung kommt von rechts*, SDZ, 4.05.2015.

⁶ F. Hassel, *Der Favorit liegt hinten*, SDZ, 10.05.2015; *Rechte vorn*, SDZ, 11.05.2015; *Polens Kandidaten müssen in die Stichwahl*, SDZ, 11.05.2015; F. Hassel, *Überraschungssieger von rechts*, SDZ, 11.05.2015.

i obniżenie wieku emerytalnego, czym zdobył poparcie elektoratu katolickiego i nie tylko. Na plus poczytano również elokwencję kandydata PiS oraz udział w debatach z konkurentami.

Tuż przed pierwszą turą wyborów „Die Welt” uważała za niekwestionowanego faworyta wyborów urzędującego prezydenta Komorowskiego. Przypominając dotychczasowych prezydentów Trzeciej Rzeczypospolitej oraz obecnych kandydatów na urząd, Komorowskiego uznawała za najlepszego „w tych niespokojnych czasach”, wręcz „zastępczego króla Polski”⁷. Wybory prezydenckie słusznie uznane zostały przez „Die Welt” za prolog do wyborów parlamentarnych, a ponadto w kontekście Unii Europejskiej za starcie dwóch ugrupowań: proeuropejskiej PO i eurosceptycznego PiS⁸. Tym większe było zaskoczenie „Die Welt” wygraną Dudy w pierwszej turze, które szybko wytłumaczono programem wyborczym kandydata, wspieranego przez „konserwatywnych katolików”⁹. Snując prognozy na temat drugiej tury wyborów, gazeta określała Dudę jako prawicowego kandydata z lewicowym programem, kreującego się na polityka centrum. Komorowskiemu pismo doradzało zmianę dotychczasowego kursu, według którego A. Duda przedstawiany był jako kandydat, za którym stoi szef partii – J. Kaczyński. Było tym bardziej sensowne, że Duda porzucił „charakterystyczny dla PiS wizerunek narodowego lub radykalno-religijnego” polityka, aby przyciągnąć również wyborców centrowych¹⁰.

Zaskoczeniem dla „Die Welt” był także wysoki wynik Kukiza. Dziennik pisał o poparciu dla Kukiza młodych i wykształconych, pochodzących z „Polski «B»”, rozczerowanych faktem, że „kraj nie może zaoferować nic więcej poza pracą na Wyspach Brytyjskich”¹¹.

Analiza pierwszej tury wyborów przedstawiona w „Die Zeit” przez politologa Kaia-Olafa Langa również krytykowała Komorowskiego, który prezentując się jako mąż stanu i gwarant stabilizacji, nie zdołał przekonać elektoratu w niespokojnych czasach. Lang twierdził, że Komorowskiemu brakowało politycznej pasji i wizji Polski – „jako kandydat rządzącej PO reprezentował treści i styl tej partii: proeuropejski, profesjonalny i bez profilu. [...] Wybory przedstawiał jako rozprawę Polski «racjonalnej» z «radykalną»”. Duda skorzystał na oporze wobec elitarniej Polski, konfrontacji PiS wobec rządu i generalnie systemowi powstałemu w Polsce po 1989 roku. Jednocześnie Lang krytykował osiągnięty przez Dudę wynik, który mógł być wyższy, gdyby nie fakt, że również część elektoratu PiS zaliczała tę partię do kartelu władzy – „bo jak by nie było, przez dłuższy czas PiS sam sprawował rządy”¹².

Lang nie omieszczał wspomnieć o sukcesie Kukiza, którego źródła upatrywał w anty-partyjności kandydata. Za godny podkreślenia uznał fakt, że na Kukiza głosowało ponad 41% najmłodszego elektoratu Polski. Właśnie Kukiza Lang uznał za zwycięzcę wyborów jako kandydata z kategorii polityków „nowych niekonwencjonalnych”, odrzucających dotychczasowy system. Jednocześnie uznał go za zagrożenie, gdyż w przypadku utworzenia szerszego ruchu politycznego „jego brak politycznego rozeznania i dość dziwne zachowanie

⁷ G. Gnauck, *Polens Ersatzkönig*, DW, 9.05.2015.

⁸ *Drohende Blockade in Warschau*, DW, 10.05.2015.

⁹ *Rechtskonservativer Duda in Polen vor Komorowski*, DW, 10.05.2015.

¹⁰ J. Winterbauer, *Bei der Stichwahl in Polen scheint nun alles möglich*, DW, 11.05.2015.

¹¹ G. Gnauck, *Diese Präsidentenwahl macht Polen ratlos*, DW, 12.05.2015; G. Gnauck, *Polen ist völlig ratlos*, DW, 13.05.2015.

¹² K.-O. Lang, *Stichwahl in Polen. Der Aufstand der jungen Polen*, DZ, 14.05.2015. Gwoli ścisłości trzeba zaznaczyć, że autor miał na myśli również prezydenturę L. Kaczyńskiego, która od października 2007 roku przebiegała w warunkach kohabitacji.

znacznie zredukowałoby obliczalność polskiej polityki”. Podsumowując pierwszą turę wyborów, Lang stwierdził, że „zarówno w decydującej drugiej turze wyborów prezydenckich, jak i w jesiennych wyborach do Sejmu należy liczyć się ze znacznymi niespodziankami”¹³.

Na wpływ wyborów prezydenckich na jesienne wybory parlamentarne zwrócił również uwagę inny komentator „Die Zeit” – Kacper Pempel. Podkreślił znaczenie obietnic Dudy: obniżenie wieku emerytalnego oraz podatków. Ponadto stwierdził, że do wygranej Dudy w dużym stopniu przyczynili się „konserwatywni katolicy”, których zdobył krytyką sztucznego zapłodnienia i „Europejskiej konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej”¹⁴. Już po wygranej Dudy w wyborach uzupełniających „Die Zeit” przytaczała jego wypowiedź z wieczoru wyborczego: „Wszyscy, którzy na mnie głosowali, głosowali za zmianami”, co gazeta interpretowała jako zapowiedź zwycięstwa PiS również w wyborach parlamentarnych¹⁵. Późniejsze komentarze szły również w kierunku tłumaczenia sukcesu Dudy chęcią zmian w Polsce oraz profesjonalną kampanią wyborczą. Podczas gdy prezydent Komorowski, uspokojony notowaniami sprzed paru miesięcy sięgającymi około dwóch trzecich poparcia biernie oczekiwał na wyniki, Duda już od stycznia rozpoczął objazd po kraju: „Tydzień w tydzień, dzień po dniu spotykał się z ludźmi w wielkich halach i na ulicach. O 6 rano częstował kawą na stacji metra. Z obozu Komorowskiego dochodziły tylko drwiny. Prezydentowi nie przyszło do głowy, aby w ten sposób mieszać się z ludem”¹⁶. DZ pisała również o utracie przez polityków PO kontaktu z rzeczywistością. Za przykład podawano filmy krążące w sieci, w których „Komorowski mówi o kwitnącym kraju, widzianym z okna swojego samolotu i licznych autostradach, zbudowanych w ostatnich latach”¹⁷. Tymczasem rzeczywistość była taka, że na Dudę w grupie od 18 do 29 lat głosowało 60% Polaków, ponadto, zdaniem gazety, Duda mimo narodowo-konserwatywnego wizerunku potrafił przyciągnąć obietnicami socjalnymi również wyborców lewicowych. DZ stawiała jednak pytania, czy budżet państwa wytrzyma takie obciążenie finansowe oraz czy przyszły prezydent będzie mógł dotrzymać obietnic, zważywszy na jego ograniczone kompetencje¹⁸.

„Die Zeit” przytaczała również komentarze z gazet europejskich. „Niezwissimaja Gazieta” pisała o wyborze „antyrosyjskiego eurosceptyka”: „Prezydent Duda nie będzie szukał zbliżenia z Rosją, gdyż nie każdy eurosceptyk automatycznie wspiera Rosję”. Na razie jednak polityka wobec Rosji zależała od stanowiska premier i jej gabinetu, choć trudno było przewidzieć, według gazety, wynik październikowych wyborów parlamentarnych¹⁹. Z kolei „Neue Zürcher Zeitung” przypominała, że na wynik wyborów wpływ miała sytuacja gospodarcza Polski i trudne położenie młodych ludzi. Wysokie bezrobocie doprowadziło bowiem do emigracji zarobkowej 2,5 miliona przede wszystkim zdolnych i wykształconych Polaków. Holenderski „Telegraaf” położył zaś nacisk na stosunki Polski z UE. Zwycięstwo Dudy niweczyło zdaniem dziennika starania byłego premiera, a obecnie

¹³ Ibidem. Por. też *Liberaler Landesvater gegen Erzkatholik*, DS, 24.05.2015.

¹⁴ K. Pempel, *Rechtskonservativer Duda bei Präsidentenwahl vorn*, DZ, 10.05.2015.

¹⁵ *Duda wird neuer Präsident in Polen*, DZ, 25.05.2015.

¹⁶ *Der Wunsch nach Wechsel war einfach zu stark*, DZ, 26.05.2015.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem; *Und nach dem Lächeln?*, DZ, 28.05.2015.

¹⁹ *Polen hat einen antirussischen Euroskeptiker gewählt*, DZ, 26.05.2015.

stałego przewodniczącego Komisji Europejskiej Donalda Tuska „o wzmocnienie roli Polski w Unii Europejskiej”²⁰.

Na koniec w kontekście polityki zagranicznej „Die Zeit” zapytywała, jak dużo „w Dudzie jest Kaczyńskiego?” (Lecha – przyp. aut.). Wybrany prezydent wielokrotnie podkreślał w kampanii, że prezydent Kaczyński był jego mentorem i nauczycielem. Pytanie gazety dotyczyło polityki zagranicznej nowo wybranego prezydenta, który zgodnie z polską konstytucją reprezentował kraj na zewnątrz. „Die Zeit” przypominała chłodne stosunki za prezydentury Kaczyńskiego z Rosją, nieporozumienia z Niemcami, a także brak poparcia dla inicjatyw Unii Europejskiej, m.in. w sprawie Konstytucji UE, a następnie traktatu lizbońskiego. Duda wydawał się już nie tak bezkompromisowy, jednak podczas kampanii wspominał o rosnącej roli Niemiec w UE, nierównym traktowaniu państw (za przykład „Die Zeit” podawała stoczenie niemieckie i polskie, z których te pierwsze mogły skorzystać z dotacji państwa, natomiast polskie już nie) oraz zapowiadał, że „Polska musi znaleźć w polityce zagranicznej własną drogę, a w UE przestać płynąć z prądem”²¹. Duda jako europoseł wielokrotnie podkreślał potrzebę reformy UE.

Odnosnie relacji w stosunku do Jarosława Kaczyńskiego, co do którego żywiono obawy, że będzie sterował prezydentem, DZ przytaczała słowa małżonki prezydenta elekta – Agaty Dudy, która „nie boi się przewodniczącego PiS”. Agata Duda została przyjęta przez niemieckie media pozytywnie, z nadzieją, że będzie mogła zwrócić uwagę męża na sprawy niemieckie i pomóc je zrozumieć – „w końcu ukończyła germanistykę i pracuje jako nauczycielka niemieckiego”²². Podobne obawy żywił „Der Spiegel”, zapytując, czy „Duda będzie marionetką Kaczyńskiego, czy też samodzielnym i nowoczesnym politykiem” i czy podobnie jak przed ośmiu laty w stosunkach polsko-niemieckich nastąpi ponowne oziębienie²³.

Wynik drugiej tury wyborów z niezadowoleniem przyjęła SDZ. Zwycięstwo Dudy gazeta skomentowała stwierdzeniem, że „Polskę czeka okres niepewności i rozbicia, a w dalszej perspektywie prawdopodobnie silny zwrot na prawo”. Za nowym prezydentem Polski – „szeregowym politykiem narodowo-populistycznej partii PiS” – stał bowiem „silny człowiek PiS” – J. Kaczyński. Gazeta podkreślała, że w kampanii wyborczej Duda składał „drogie, populistyczne obietnice”, nie wyjaśniając, jak je sfinalizuje, a ponadto postulował podniesienie podatków dla banków i supermarketów, które w większości należą do inwestorów zagranicznych. Wybór Dudy zapowiadał również zmiany w polityce zagranicznej Polski, która „przestanie być krajem tak obliczalnym, jak pod rządami «przyjaciela Europy» Tuska. Duda jako prezydent będzie współkształtował politykę zagraniczną i obronną, a jego partia [...] występuje często przeciwko Brukseli i domaga się większej suwerenności w UE”. Przewidywano okres rozbicia pomiędzy rządem i prezydentem przynajmniej do wyboru nowego parlamentu, pomijając fakt, że nie ustalono jeszcze terminu objęcia stanowiska przez prezydenta elekta. W każdym razie SDZ obawiała się, że w przypadku wygranej PiS w wyborach parlamentarnych Polska może stać się jeszcze bardziej prawicowo-populi-

²⁰ Ibidem.

²¹ *Wie viel Kaczyński steckt in Duda?*, DZ, 25.05.2015.

²² Ibidem.

²³ *Sieg über die Arroganz der Mächtigen*, DS, 25.05.2015.

styczna²⁴. Polska z nowym prezydentem, jak przewidywała gazeta, będzie dla wielu, w tym dla Brukseli, jak i Berlina, trudnym partnerem w polityce zagranicznej. Prezydent Duda będzie się także starał o stałe stacjonowanie wojsk amerykańskich w Polsce i korzystne rozwiązania dla polskiego węgla w kontekście pakietu klimatycznego. SDZ przypomniała również o ulżeniu, na wzór węgierski, kredytobiorcom frankowym, którzy zaciągnęli zobowiązania finansowe na zakup mieszkań. Dziennik podkreślał niepokój władz Izraela oraz polskich gmin żydowskich z powodu krytyki przez Dudę prezydenta Komorowskiego, który w 2011 roku przeproszał za pogrom w 1941 roku w Jedwabnem, podczas gdy prezydent Polski powinien dbać o dobre imię swojego kraju²⁵.

Na znaczenie dla wygranej obietnic wyborczych, szczególnie obniżenie wieku emerytalnego, wskazywały również „Der Spiegel” i „Frankfurter Allgemeine Zeitung”. Frankfurcki dziennik o możliwości wcześniejszego przechodzenia Polaków na emeryturę pisał jednak w kontekście prezydenta Komorowskiego, który „cztery dni przed drugą turą polskich wyborów prezydenckich [...] swoim nieoczekiwanym zwrotem w polityce emerytalnej postawił pod znakiem zapytania dotychczasowy jednolity kurs swojego obozu konserwatywno-liberalnego”. Zaproponował bowiem przeprowadzenie zmian w polityce emerytalnej, polegających na możliwości przechodzenia na emeryturę przed 67. rokiem życia pod warunkiem przepracowania 40 lat. Autor artykułu, Schuller, uznał deklarację prezydenta za reakcję na „dramatyczny spadek jego popularności pod koniec kampanii wyborczej”²⁶.

W innym artykule FAZ, nazywając prezydenta elekta skrajnym nacjonalistycznym konserwatystą, piórem Schullera porównała sytuację Polski do Węgier. Liberalna prasa w Polsce podchwyciła alarmujący głos dawnego „ultraliberalnego” ministra finansów Leszka Balcerowicza, przestrzegający przed „orbanizacją” Polski. Premier Węgier Victor Orbán ze „swoim niemiłosiernym dążeniem do władzy, swoim nacjonalizmem i ograniczonym zaufaniem do praw i wartości UE już od dłuższego czasu był wzorem dla polskich konserwatystów”. Duda deklarował, że pod jego prezydenturą Polska nie będzie w UE „płynąć z prądem, jak dotychczas, ale mocnym głosem wyrażać swój interes”²⁷. Jego zdanie podzielał, już po drugiej turze, Sven Astheimer. Podobnie twierdził, że coraz bardziej staje się prawdopodobne, iż jesienne wybory parlamentarne wygra PiS. Komentator obawiał się, jaki wpływ będzie to miało na stosunki polsko-niemieckie, zwłaszcza gospodarcze²⁸. Podobnie o „orbanizacji” Polski pisała „Die Welt”, wskazując na Orbána jako wzór do naśladowania dla Kaczyńskiego, któremu podporządkowany będzie nowy prezydent. „Die Welt” obawiała się o stosunki polsko-niemieckie, gdyż Duda często podkreślał różnice poglądów z Niemcami²⁹. Z kolei „Die Zeit” stwierdzała, że Duda oszukiwał wyborców, gdyż nie będzie mógł spełnić większości swoich obietnic, bowiem nie leżą one w sferze jego kompetencji. Duda pokonał zaś

²⁴ F. Hassel, *Ein schwieriger Partner*, SDZ, 25.05.2015; F. Hassel, *Sieg bei Stichwahl. Konservativer Duda wird neuer Präsident Polens*, SDZ, 25.05.2015.

²⁵ F. Hassel, *Ein schwieriger Partner*, SDZ, 25.05.2015; F. Hassel, *Stabil – oder auch nicht*, SDZ, 25.05.2015.

²⁶ *Stichwahl ums Präsidentenamt. Polen bekommt einen neuen Präsidenten*, DS, 25.05.2015; K. Schuller, *Komorowskis Wende*, FAZ, 21.05.2015.

²⁷ K. Schuller, *Liberaler Polen fürchten die „Orbanisierung”*, FAZ, 18.05.2015; *Nationalkonservativer wird Polens neuer Präsident*, FAZ, 24.05.2015.

²⁸ S. Astheimer, *Polens Wirtschaft und die Orbanisierung*, FAZ, 27.05.2015.

²⁹ G. Gnauck, *Polens neuer Präsident sieht Differenzen mit Berlin*, DW, 25.05.2015.

urzędującego prezydenta obietnicami i dzięki poparciu związków zawodowych. „Der Spiegel” ubolewał, że sukces Dudy może się również przełożyć na wygraną PiS w jesiennych wyborach parlamentarnych. Podobną opinię znaleźć można było w „Die Welt”. Szefowa sztabu wyborczego Dudy Beata Szydło stwierdziła, że „droga do wygranej w jesiennych wyborach parlamentarnych jest otwarta i musimy walczyć o pełnię władzy”, dodając, że kandydatem na premiera rządu jest Kaczyński³⁰.

Wkrótce po drugiej turze wyborów FAZ i „Die Welt” zmieniły jednak opinię co do prezydenta elekta. Schuller w tekście *Przyjazny Duda* wzywał do uznania Dudy za partnera dla niemieckiego rządu i zalecał niemieckim władzom próbę zbliżenia z Dudą, gdyż „wspólnych interesów jest dużo”. Przypominał okres od 2007 roku, kiedy „Polska pod rządami liberałów była dla Berlina zaufanym partnerem – jej polityka gospodarcza odpowiadała europejskim wyobrażeniom stabilizacji, produkt krajowy rósł, a w konflikcie z Rosją Warszawa stała po stronie Niemiec”. Tymczasem nowo wybrany prezydent Duda pochodził z partii dawnego premiera Kaczyńskiego, pod którego „rządami stosunki polsko-niemieckie były najgorsze od czasu przełomu”. Publicysta FAZ podkreślał, że „niebrane poważnie pod uwagę przez rząd federalny żądania niemieckich wypędzonych o odszkodowania stały się pretekstem, aby narodowo-katolickie polskie kierownictwo wytoczyło na barykady zbrodnie nazistów”, domagając się jednocześnie odszkodowań oraz krytykując UE. Idąc dalej w rozważaniach, Schuller przyznał, że kandydatura Dudy zmieniła oblicze PiS, a sam prezydent elekt, jakkolwiek sceptyczny wobec UE, był jednak jej zwolennikiem – „istnieje zatem prawdopodobieństwo, że sukces Dudy rozpocznie «dekacyzację» polskiej prawicy”³¹.

Szef „Die Welt” Thomas Schmidt w komentarzu *Andrzej Duda, dlaczego nie?* przekonywał do nowego prezydenta i twierdził, że Polska jest krajem stabilnym, a PiS stała się partią łagodną i nowoczesną³². Gazeta uspokajała opinię publiczną również w kwestii obaw przed ewentualną konfrontacją Polski z Europą: „Dudzie chodzi o aktywną politykę w ramach UE, a nie konflikt. Również stosunek do wojny na Ukrainie nie zmieni się radykalnie. Duda stwierdził, że prezydent musi się wsłuchać w społeczeństwo, a jego większość nie chce konfrontacji z Putinem”³³.

W szerszej analizie powyborczej „Der Spiegel” określił Dudę jako przyszłego narodo-wo-konserwatywnego prezydenta Polski, aczkolwiek wybranego jako lewicowca, gdyż Duda wygrał obietnicami „dla absolwentów, seniorów i rodzin”. Duda „połączył tradycyjny katolicyzm ze społecznym populizmem, dodając do tego zwyczajowe dla prawicy tematy: Niemców, rzekomo chcących oczyścić się z win, Unię Europejską, służącą interesom Berlina, katastrofę smoleńską prezydenckiego samolotu, rzekomo spowodowaną rosyjskim zamachem”³⁴. Analiza podkreślała zmianę wizerunku wyborców Dudy, na którego głosowało ponad 60% wyborców w wieku do 29 lat, co jest fantastycznym wynikiem dla partii, na którą do tej pory głosowali wyborcy powyżej 50. roku życia ze wschodnich, słabo rozwiniętych regionów Polski. „Der Spiegel” w dalszej części komentarza stwierdzał, że „jak na skrzy-

³⁰ G. Gnauck, *Polen rätselt, wie stark Kaczynskis Einfluß ist*, DW, 25.05.2015; G. Gnauck, *Duda will Polen verbessern*, DW, 26.05.2015.

³¹ K. Schuller, *Der freundliche Duda*, FAZ, 25.05.2015.

³² T. Schmidt, *Andrzej Duda, warum nicht?*, DW, 26.05.2015.

³³ *Experte warnt vor Hysterie*, DW, 26.05.2015.

³⁴ J. Puhl, *Der Nette und der Kauzige*, DS, 30.05.2015.

dłach PiS leci ku jesiennym wyborom parlamentarnym, ryzykując jednak przegraną. Mnożą się bowiem oznaki, że założyciel partii Kaczyński będzie prawdopodobnie najważniejszą postacią. Cały czas w swojej partii uważany jest za «politycznego geniusza», na zewnątrz natomiast jako zły duch. Jest przeciwieństwem Dudy: Kaczyński to 65-letni stary kawaler, mieszkający jeszcze niedawno z matką. Duda, 43 lata, to miły człowiek, wspierany przez swoją żonę Agatę i córkę Kingę». Kusząc się o określenie szans na wygraną PiS w wyborach parlamentarnych, „Der Spiegel” stwierdzał, że Kaczyński nie powtórzy sukcesu Dudy, ponieważ „Polska jest szanowanym partnerem UE, na zachodzie i w miastach rozwija się gospodarka. Europa cieszy się wysokim poparciem ze strony Polski. Kaczyński jest zatem niewygodny zarówno dla krajów sąsiednich, jak i dla własnej partii”³⁵.

W kontekście komentarzy prasowych warto wspomnieć o oficjalnym wystąpieniu Urzędu Kanclerskiego. Angela Merkel w depeszy gratulacyjnej wspomniała o drugiej wojnie światowej, uznając zrozumienie dla polskich odniesień historycznych we wzajemnych stosunkach. Kanclerz wspominała o ćwierćwieczu przyjacielskich stosunków polsko-niemieckich, co można było odebrać jako zapowiedź ich pogłębienia i oczekiwania Berlina na wsparcie ze strony Polski. Merkel niepokoiła erozja obozu rządzącego w Polsce, potrzebowała wsparcia Polski w polityce wschodniej, w reformie Unii Europejskiej, a te zadania przy braku pewności zwycięstwa PO w wyborach parlamentarnych zmuszały Niemcy do poszukiwania nowej płaszczyzny porozumienia z sąsiadem.

Po wyborze Dudy „Die Welt” pisała o nieuzasadnionych obawach przed powrotem „prawicowego nacjonalizmu”³⁶. Komentator Schmidt pisał, że „nowy prezydent Andrzej Duda nie atakował Unii Europejskiej, a Polska osiągnęła wysoki stopień stabilizacji”. Komorowski był prezydentem Polski, która „tęskniła za dobrodziejstwem normalności”. Wybór Dudy w tym względzie niczego nie zmieniał i należało się spodziewać, że prezydentura będzie w polityce zagranicznej kontynuować dotychczasową linię „trochę głośniejszym głosem”. Z drugiej strony Schmidt twierdził, że Duda wygrał, ponieważ część Polski nadal jest „konserwatywna, wiejska, katolicka i sceptyczna wobec postępu”³⁷.

FAZ natomiast nawiązał do czasów, kiedy PiS był u władzy, a prezydentem był Kaczyński. Komentator gazety Schuller pisał, że wygrana Dudy „nie ułatwi życia Niemcom i ich kanclerz Angeli Merkel”. Mimo to nie należało żywić obaw do powrotu konfliktów na linii Berlin–Warszawa z lat 2005–2007. Mało tego – sukces Dudy był szansą na „dekacyzację” polskiej prawicy i władze RFN powinny mu w tym pomóc, zwłaszcza że środowisko polityczne, z którym Niemcy współpracowali od listopada 2007 roku pogrążone jest w kryzysie. Schuller z optymizmem pisał, że „narodowi konserwatyści” odrzucili „tendencje antysemickie, homofobię i straszenie Niemcami”, a prezydent Kaczyński podpisał traktat lizboński. Sam Duda w kampanii wyborczej przedstawił program „umiarkowanie euro-sceptyczny”, jednocześnie akceptując Unię Europejską. Z komentarza wynika również, że Schuller zakładał zwycięstwo PiS w wyborach parlamentarnych, co jego zdaniem nie musiało oznaczać, że Polska „włączyła nacjonalistyczny wsteczny bieg”. Zwycięstwo PiS

³⁵ J. Puhl, *Der Nette und der Kauzige*, DS, 30.05.2015.

³⁶ *Ein neuer Präsident rückt Polen nach rechts*, DW, 26.05.2015.

³⁷ T. Schmidt, *Die Zeit der Scharfmacher ist in Polen vorbei*, DW, 25.05.2015; G. Gnauck, *Ich bin sicher, wir können unser Land verbessern*, DW, 26.05.2015.

niekoniecznie miało spowodować ekspansję nacjonalizmu europejskiego, lecz europeizację nacjonalizmu Kaczyńskiego. W konkluzji Schuller wskazał na wspólnotę interesów Polski i Niemiec i fakt, że podobne obawy jak wcześniej budził Berlin, teraz budzi Moskwa³⁸.

Z kolei SDZ, analizując zapowiedzi prezydenta elekta, stwierdzała, że Duda zmieni polityczny klimat w Polsce i to na gorsze. W przypadku zaś zwycięstwa PiS w wyborach parlamentarnych Polska będzie źle rządzona i izolowana. „Die Welt” natomiast podzielała zdanie FAZ, twierdząc, że „Duda reprezentuje PiS łagodniejszy i nowocześniejszy”, a „kto ostrzega przed nowym polskim nacjonalizmem, nie docenia poziomu stabilności, jaki osiągnęła Polska”³⁹.

W kolejnym komentarzu SDZ, podtrzymując obawy przed zmianą władzy w Polsce, tłumaczyła, w jaki sposób doszło do zwycięstwa Dudy. Przypomniała, że w 2005 roku „bracia Kaczyńscy poprzez swój konfrontacyjny, zaniedbujący normy demokratyczne kurs, zrazili do siebie nie tylko dużą część Europy, ale i wielu Polaków”. To było przyczyną przegranej PiS w wyborach 2007 roku oraz wyboru Komorowskiego w 2010 roku. Szerszej analizy następstw przejścia władzy przez PO dokonał w SZ Florian Hassel, pisząc, że wówczas wydawało się, iż Polacy mają dość Kaczyńskich, odpowiedzialnych rzekomo za izolację kraju w Europie. Takie postrzeganie rzeczywistości sprawiło, że Polska była postrzegana przez pryzmat rozwijających się metropolii, tymczasem w małych miejscowościach widoczny był kryzys, którego odzwierciedleniem było bezrobocie sięgające 20%. W związku z tym, że wielu Polakom nawet z wyższym wykształceniem trudno było znaleźć zatrudnienie, sporo było niezadowolonych i emigrowało, większość starszych, ale i młodych Polaków głosowało przeciwko Komorowskiemu. Gazeta dodawała, że wielu było oburzonych skandalami korupcyjnymi oraz arogancją i pewnością siebie prezydenta i rządu. Duda wygrał profesjonalną „amerykańską” kampanią oraz obietnicami. Poza tym – dużo młodszy od Komorowskiego – uosabiał zmianę pokoleniową. Hassel twierdził, że wraz z wyborem Dudy „do Polski wraca polityczna niepewność”, zwłaszcza w okresie do październikowych wyborów parlamentarnych. Fakt, że prezydent Duda nie będzie w stanie zrealizować swoich obietnic, a rząd z obawy przed wyborcami przeprowadzać reform, spowoduje polityczny paraliż. Również jakkolwiek wynik wyborów parlamentarnych będzie trudny dla Polski: wygrana PO grozi paraliżem przez możliwość weta prezydenckiego, natomiast wygrana PiS będzie rodziła duże konsekwencje dla budżetu państwa. Na potencjalną możliwość przyszłego konfliktu prezydenta z rządem, w wypadku wygranej PO, wskazywało przytaczane przez „Die Welt” stanowisko przewodniczącego klubu PO w sejmie, Rafała Grupińskiego, który na apel prezydenta elekta, aby premier Kopacz i koalicja rządowa do momentu podjęcia przez Dudę obowiązków prezydenta nie podejmowali żadnych ważnych decyzji, ostro zareagował słowami, że „nie ma okresu przejściowego, a urzędującym prezydentem jest Komorowski”⁴⁰.

Ważnym głosem po wyborach prezydenckich był artykuł Gerharda Gnaucka z „Die Welt” pt. *Na równi z Grecją? Co za wstyd!*, który prezentował sytuację Polski w kontekście aspiracji obywateli. Polemizował on z artykułem *Dogoniliśmy Grecję!*, donoszącym, że w dochodzie

³⁸ K. Schuller, *Der freundliche Duda*, FAZ, 25.05.2015.

³⁹ G. Gnauck, *Die Wut des Wunderkindes*, DW, 26.05.2015.

⁴⁰ *Präsident sorgt mit Empfehlung für Irritation*, DW, 30.05.2015.

na mieszkańca Polska doścignęła Grecję, która obecnie nie należy do krajów wzorcowych pod względem gospodarczym. Polskie aspiracje były zawsze większe – osiągnięcie poziomu życia zachodniego sąsiada. Gnauck przytaczał dane statystyczne, według których Polacy pracują najdłużej, natomiast płaca minimalna wynosi około 310 euro, a ceny sięgają poziomu cen w Niemczech. Z tego też względu Duda podczas kampanii wyborczej stwierdził, że Polska przyjmie walutę europejską po osiągnięciu poziomu życia w Niemczech⁴¹.

FAZ, jeszcze raz komentując wygraną Dudy, określił go jako „genialne odkrycie Jarosława Kaczyńskiego”. Schuller pisał, że Kaczyński odkrył w Dudzie „potencjał i energię”, choć początkowo oceniał szanse kandydata na 10%. Dopiero po wygranej Dudy w pierwszej turze uwierzył w zwycięstwo. Schuller zastanawiał się nad powodem zmiany przywództwa w Polsce, która uniknęła kryzysu gospodarczego, a jej gospodarka od momentu przystąpienia do Wspólnot Europejskich wzrosła o 49%. Odpowiedź znalazł w zmianie preferencji wyborczych wśród młodych Polaków, którzy dotychczas głosowali na PO. Była to konsekwencja wzrostu gospodarczego kosztem niskich płac i złych warunków pracy oraz dużego bezrobocia wśród młodych, utrzymującego się na poziomie 22% (przy ogólnym 8%). Kolejnym atutem Dudy był wiek. Komorowski i Kaczyński, postrzegani jako „kombatanci” walki z komunizmem, nie rozumieli sytuacji i aspiracji młodych ludzi. Stąd pomysł Kaczyńskiego, aby usunąć się w cień i wystawić młodego i atrakcyjnego kandydata⁴².

Według FAZ istniała jeszcze jedna przyczyna porażki PO, mianowicie „sarmatyzm elit”. Dziennik wyjaśniał, że „współczesny sarmatyzm polega na podwójnym obliczu rządzących [...], którzy w gruncie rzeczy lekceważąc ludzi i karmiąc ich obietnicami, za kulisami gotują własną zupę”. Jak zauważyła FAZ, „warszawska śmietanka” prezentowała sarmacką obojętność, natomiast hasło Komorowskiego „Zgoda i bezpieczeństwo” w sytuacji wysokiego bezrobocia ludzi młodych wyborcy potraktowali jako „bezprzykładną utratę poczucia rzeczywistości”. FAZ powoływała się również na słowa Adama Michnika, który mówił, że nie odda Polski smarkaczom – „Pomylił się. Smarkacze nie pytali o zgodę, kiedy odrzucali w wieczór wyborczy wszystko to, co im się nie podobało”⁴³.

Schuller zwrócił również uwagę, że Dudzie zwycięstwa gratulowali przede wszystkim zwyciężony prezydent Komorowski, następnie przyjaciele i przeciwnicy, „na koniec niekoronowany król liberalno-laickiego obozu w Polsce, Michnik. Tylko jednej osoby brakowało wśród gratulujących: człowieka, który przed pół roku znalazł zwycięzcę tej nocy i wysłał go na beznadziejną z pozoru walkę przeciwko Komorowskiemu, który wówczas wydawał się niepokonany”. Oczywiście Schuller miał na myśli Kaczyńskiego, który na wieczorze wyborczym był nieobecny, natomiast jego zadowolenie ze zwycięstwa kandydata PiS oznajmiła dziennikarzom szefowa sztabu wyborczego Dudy – Beata Szydło. Schuller wskazał również na odmienną kampanię i wizerunek Dudy, który inaczej niż wcześniej Kaczyński, w mowach wyborczych nie mówił o „mordercach, przestępcach, o niemiecko-rosyjskim kondominium, zniewalającym Polskę – ulubionych tematach starego przewodniczącego. Również homoseksualiści, komuniści i agenci pozostali w ukryciu”. Schuller zauważył również, że analogicznie w swoich podziękowaniach Duda pominął swojego mistrza. Fakt

⁴¹ G. Gnauck, *Gleichauf mit Griechenland? Welche Schmach!*, DW, 26.05.2015.

⁴² K. Schuller, *Duda verspricht Versöhnung der feindlichen Lager*, FAZ, 25.05.2015.

⁴³ Ibidem.

ten posłużył dziennikarzowi do postawienia tezy, że „jest szansa, że nowo wybrany prezydent uwolni się z zależności”⁴⁴.

Problematyka polskich wyborów prezydenckich z 2015 roku opracowana została, jak zaznaczono wyżej, na podstawie pięciu wybranych tytułów prasy niemieckiej. Należy jednak podkreślić, że również inne czasopisma niemieckie żywo interesowały się przebiegiem kampanii wyborczej i samymi wyborami w Polsce. Trudno się temu dziwić, zważywszy, że chodziło o wybory w kraju sąsiednim, należącym do Unii Europejskiej, którego historia wielokrotnie krzyżowała się z przeszłością Niemiec. Niemiecka prasa nie ukrywała, że czas prezydentury Komorowskiego przy kontynuacji rządów koalicji PO i PSL był okresem szczególnie korzystnym dla stosunków polsko-niemieckich. Stąd żywa była nadzieja, a raczej pewność, że urzędujący prezydent powtórzy sukces z 2010 roku. Wygrana Dudy w pierwszej turze była w związku z tym dużym zaskoczeniem dla Niemiec, choć niewielka przewaga pretendenta nie budziła większego niepokoju. Większe emocje odczuwano w związku z uzyskaniem przez Kukiza 20-procentowego poparcia wyborców i pytania, na kogo będą oni głosować podczas drugiej tury.

Druga tura wyborów przyniosła zwycięstwo kandydata PiS. Pierwsze komentarze były nieprzychylnie dla prezydenta elekta. Pod znakiem zapytania stawiano przyszłość stosunków polsko-niemieckich, obawiano się „urbanizacji” Polski, wreszcie zaniepokojenie budziła możliwość wygranych przez PiS jesiennych wyborów parlamentarnych. Z dnia na dzień jednak znajdowano w osobie Dudy cechy pozytywne: stosunkowo młody wiek, energię do działania oraz atrakcyjnie prezentującą się rodzinę, mocno wspierającą kandydata. Chętnie te cechy Dudy przeciwstawiano charakterowi Kaczyńskiego, podkreślając, że prezydent elekt jest proeuropejski i bardziej skłonny do ugody na scenie europejskiej.

Ocenę wyboru Dudy na prezydenta RP i wpływu tego faktu na stosunki polsko-niemieckie pozostaje jednak odłożyć na koniec jego kadencji. Wszelkie prognozy zarówno lepszych, jak i gorszych relacji pomiędzy Niemcami i Polską zależeć będą od rozwoju sytuacji w obydwóch krajach oraz od wydarzeń na arenie europejskiej i światowej. Różne czasami podejście Niemiec i Polski do kontaktów z innymi krajami, na przykład z Rosją czy Stanami Zjednoczonymi, pozwala przypuszczać, że stosunki polsko-niemieckie w najbliższych latach będą obfitowały w interesujące momenty.

Bibliografia

Lebioda T., *Wybory parlamentarne w Polsce w 2007 roku w świetle prasy niemieckiej*, [w:] *Sprawy niemieckie i polsko-niemieckie w XX i XXI wieku*, (red.) R. Gelles, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008.

„Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 05.2015.

„Der Spiegel”, 05.2015.

„Süddeutsche Zeitung”, 05.2015.

„Die Welt”, 05.2015.

„Die Zeit”, 05.2015.

⁴⁴ K. Schuller, *Duda schafft das Unmögliche*, FAZ, 25.05.2015.

Strony internetowe ww. czasopism

<http://www.faz.net/>.

<http://www.spiegel.de/>.

<http://www.sueddeutsche.de/>.

<http://www.welt.de/>.

<http://www.zeit.de>.

Summary

The 2015 presidential election in Poland in the light of the selected German press

The article presents a summary of the comments selected German press titles ("Frankfurter Allgemeine Zeitung", the "Süddeutsche Zeitung", "DieWelt", "Der Spiegel" and "DieZeit"), in May 2015, on the presidential elections in Poland. Because of the close neighborhood events associated with it have been the subject of many studies and predictions, made by leading correspondents and columnists these periodicals, as Sven Astheimer (FAZ), Gerhard Gnauck (CC), Florian Hassel (SDZ), John Puhl (DS), Konrad Schuller (FAZ), Thomas Schmidt (CC) and others. Comments the election and after the first round could be seen sympathy for the incumbent President and his political camp. The results of the first, and then the second round of the elections has produced a full analysis of surprise and concern in connection with the choice of Andrew Duda's. At the same time, one could notice some balanced tone, looking for differences between the President-elect and his, as highlighted, mentor of Jarosław Kaczyński's.

A separate kind of thread comments constitute a prediction as to the relation of the new President to Polish-German relations and Poland in the European Union. In this case, meets forecasts similar to the scenario of the Hungarian ("urbanizacja"), and a moderate optimism, based on a realistic ratio of Mr. Duda's to the European Union.

Keywords: Poland, Germany, the Polish-German relations, the Polish presidential election by 2015, the German press

Streszczenie

Wybory prezydenckie 2015 roku w Polsce w świetle wybranej prasy niemieckiej

Artykuł przedstawia komentarze wybranych tytułów prasy niemieckiej („Frankfurter Allgemeine Zeitung”, „Süddeutsche Zeitung”, „Die Welt”, „Der Spiegel” i „Die Zeit”) z maja 2015 roku, dotyczące wyborów prezydenckich w Polsce.

Z racji bliskiego sąsiedztwa wydarzenia z tym związane były przedmiotem wielu analiz i prognoz, dokonywanych przez czołowych korespondentów i publicystów tych periodyków, jak Sven Astheimer (FAZ), Gerhard Gnauck (DW), Florian Hassel (SDZ),

Jan Puhl (DS), Konrad Schuller (FAZ), Thomas Schmidt (DW) i inni. Z komentarzy przedwyborczych i po pierwszej turze dało się wyczytać sympatię dla urzędującego prezydenta i jego obozu politycznego. Wyniki pierwszej, a potem drugiej tury wyborów przyniosły analizy pełne zaskoczenia i obaw w związku z wyborem Andrzeja Dudy. Jednocześnie dało się zauważyć pewne wyważone tony, poszukujące różnic pomiędzy prezydentem elektem a jego, jak podkreślano, mentorem Jarosławem Kaczyńskim. Osobny niejako wątek komentarzy stanowią przewidywania co do stosunku nowego prezydenta do relacji polsko-niemieckich oraz miejsca Polski w Unii Europejskiej. W tym przypadku spotyka się prognozy zbliżone do scenariusza węgierskiego („orbaniizacja”), jak i umiarkowany optymizm, oparty na realistycznym stosunku Dudy do UE.

Słowa kluczowe: Polska, Niemcy, stosunki polsko-niemieckie, wybory prezydenckie w Polsce 2015, prasa niemiecka

Radosław Kamiński

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Nadzór i kontrola jako niezbędny element podniesienia sprawności działania administracji publicznej w Polsce. Wybrane aspekty

Współcześnie, w demokratycznym państwie prawa, sprawowanie administracji publicznej opiera się na samodzielności działania podmiotów. Z taką konstrukcją mamy do czynienia zarówno w odniesieniu do struktury administracyjnej funkcjonującej w ramach decentralizacji systemowej, jak i realizującej zadania o charakterze publicznym w układzie zhierarchizowanym. W tym pierwszym przypadku podstawę dla funkcjonowania administracji oraz sprawowania władzy publicznej stanowi samodzielność prawna określonych podmiotów. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego sposobu sprawowania administracji sprawiło, że nieodłącznym elementem jej działalności stała się kontrola podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie zadań o charakterze publicznym. Jak zauważa J. Jagielski, kontrola stała się „niezastąpiona w szczególności w odniesieniu do różnych właściwych administracji procesów decyzyjnych przebiegających w ramach realizacji zadań. Brak kontroli przebiegu realizacji zadań spycha administrację, jako wykonawcę, na drogę działania pogorszonego i niemożności utrzymania się w zamierzonych rygorach”¹.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie systemu kontroli administracji publicznej w Polsce, wskazanie zasad, celów i kryteriów prowadzenia kontroli i nadzoru oraz próba krytycznego spojrzenia na aktualne rozwiązania w przedmiocie prezentowanej problematyki.

¹ J. Jagielski, *Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej. (Kilka refleksji teoretycznych)*, „Kontrola Państwowa”, nr 1/2004, s. 13.

Wprowadzenie. Kontrola a nadzór

Pojęcia nadzoru stosowane w literaturze i w prawie ma wiele znaczeń i definicji. W prawie materialnym ustawodawca posługuje się terminem *nadzór* w celu oznaczenia charakteru policyjnego i jest to tzw. rodzaj administracji publicznej skierowany bezpośrednio w kierunku obywatela. Pojęcie nadzoru używane jest również w literaturze w celu określenia zależności, jakie występują między funkcjonującymi organami administracji publicznej i w tym znaczeniu najczęściej wykorzystywane jest dla określenia relacji zachodzących pomiędzy podmiotami administracji publicznej, a przede wszystkim w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego oraz relacji w zhierarchizowanej administracji państwowej². Do takiego rozumowania przychylił się m.in. J. Dytko, stwierdzając, że „nadzór przynależy wyłącznie do prawa ustrojowego. Wyznacza relację pomiędzy organem administracyjnie nadrzędnym a podporządkowanym. Pojęcie nadzoru analizowane jest zatem na płaszczyźnie strukturalno-organizacyjnej”³.

Pomimo że regulacje prawne niejednokrotnie posługują się pojęciem nadzoru, to jednak brak jest jego definicji normatywnej. Lukę tę – jak zauważa E. Ochendowski – stara się wypełnić doktryna, definiując nadzór jako uprawnienie organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego⁴. Na gruncie prawa administracyjnego nadzór oznacza „badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w szczególnych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”⁵. W. Dawidowicz pod tym terminem rozumie „właściwość organu nadrzędnego do wywierania wpływu na działalność organu podporządkowanego”⁶.

Nadzór często utożsamiany jest z kontrolą i błędnie traktowany jako jej synonim. Pojęcia te jednak, choć bliskoznaczne, to w odniesieniu do relacji zachodzących pomiędzy organami administracji publicznej nie mogą być traktowane jednoznacznie, chociaż zauważyć należy, że ich granice znaczeniowe uległy pewnemu zatarciu. J. Lang traktuje kontrolę jako porównanie tego, co jest, z tym, co być powinno, zakładając że jej podstawowym celem jest ustalenie, czy przewidziany stan doszedł do skutku, co jednak jest możliwe tylko wówczas, gdy znany jest stan postulowany, a stan istniejący – zbadany⁷. Opisując kontrolę, wielu autorów przytacza J. Starościaka, którego zdaniem „kontrolą jest obserwowanie, ustalanie

² Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, (red.) A. Piekara, Z. Niewiadomski, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998, s. 229.

³ J. Dytko, *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 48–49.

⁴ E. Ochendowski, *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej. Raport Polska 2030 Wyzwania Rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec 2012, bip.kprm.gov.pl/download/75/6182/analiza.pdf [dostęp 15.08.2015].

⁵ J. Boć, A. Błaś [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 240. Zob. również: J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Instytut im. J. Mianowskiego, Warszawa 1931, s. 93.

⁶ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, PWN, Warszawa 1970, s. 34.

⁷ Z. Cieślak i in., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 229.

czy wykrywanie stanu faktycznego – porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach”⁸. Czym zatem w swej istocie jest nadzór i co stanowi jego zakres? Zdaniem J. Sulimierskiego nadzór opiera się na kontroli w tym znaczeniu, iż działania kontrolne są składową działań nadzorczych, a treść aktu nadzoru wynika bezpośrednio z wniosków pokontrolnych. Tym samym w celu ich wykonania niezbędne jest zatem wykorzystanie wyników czynności kontrolnych⁹.

Zazwyczaj w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że kontrola to działanie polegające na¹⁰:

- badaniu istniejącego stanu rzeczy,
- zestawieniu tego, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co powinno być, tzn. co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania, i sformułowaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny,
- w przypadku istnienia rozbieżności między stanem istniejącym a stanem pożądanym na ustaleniu przyczyn tych rozbieżności,
- sformułowaniu zaleceń mających na celu wskazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk i pozwalających na zapobieżenie w przyszłości powstawaniu określonych rozbieżności¹¹.

Powyższe rozważania jednoznacznie upoważniają do stwierdzenia, że każdy organ nadzorczy jest wyposażony w kompetencje kontrolne. Nie posiada ich jednak organ kontrolny, co oznacza, że nadzór jako pojęcie jest bardziej pojemny od kontroli i określa czynność prawną dokonywaną w formie określonych środków prawnych, co pociąga za sobą przewidziane przepisami prawnymi skutki prawne wraz z wszelkimi konsekwencjami z tego wynikającymi. Czynności kontrolne są natomiast czynnościami faktycznymi, bezpośrednio niewywołującymi skutków prawnych¹², ale mogącymi determinować lub wprost nakazywać podjęcie takich działań. Ujmując kontrolę w sensie władczym i nie władczym, M. Mincer, nie bez racji, uważa, że pojęcie nadzoru nie jest szersze od pojęcia kontroli o możliwości stosowania wiążących środków (bowiem jej zdaniem ta możliwość występuje już w zakresie kontroli władczej), ale jest specyficzną instytucją wyrastającą właśnie z elementu organizacyjnej zależności¹³.

Współcześnie instytucja nadzoru używana jest przede wszystkim w odniesieniu do istniejącego układu zależności pomiędzy organami sprawującymi funkcje administracji publicznej¹⁴. Sprawowanie nadzoru w administracji publicznej determinowane jest przede wszystkim omówionymi wcześniej zasadami charakterystycznymi i niezbędnymi dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, tj. zasadą decentralizacji, samodzielności

⁸ J. Starościak, *Elementy nauki w administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957, s. 137.

⁹ *Samorząd terytorialny w Polsce*, (red.) J. P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 240.

¹⁰ W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju...*, op. cit., s. 34.

¹¹ Zob. szerzej R. Kamiński, *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2014, s. 302 i nast.

¹² B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1993, s. 142.

¹³ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika, Toruń 1983, s. 142.

¹⁴ Zob. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C. H. Beck, Warszawa 1998, s. 181.

prawnej oraz proporcjonalności¹⁵. Zgodnie z powyższym przy takim ujęciu przedmiotowego problemu podstawowym celem sprawowanego nadzoru pozostaje więc zbadanie zgodności podejmowanych działań z obowiązującym prawem, przede wszystkim w odniesieniu do określonych wartości szczegółowych określonych w prawie i wyłącznie w ustawowych granicach¹⁶. Jak słusznie zauważa E. Ochendowski, kontrola i nadzór określają funkcję zapewnienia prawidłowości działania administracji publicznej, często jednak nie uwzględniając różnicy, jaka zachodzi między nimi¹⁷. Kontrola jest naturalnym, nieodzownym elementem tego kierownictwa, stanowiącym ważny instrument jego skutecznego sprawowania. Co do zasady kontrola pełni trzy podstawowe funkcje. Zaliczamy do nich:

- funkcję sygnalizującą (informacyjną) – polegającą na dostarczaniu informacji o zjawiskach, które spowodowały lub mogą spowodować nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontrolowanego obszaru,
- funkcję wykrywającą – przejawiającą się w przedstawieniu nieprawidłowości i uchybień w działalności podmiotu kontrolowanego,
- funkcję profilaktyczną (prewencyjną), której podstawowym zadaniem jest zapobieganie niekorzystnym zjawiskom.

Podziały i klasyfikacje kontroli

Zgodnie z ujednoliconymi standardami, wydanymi przez Najwyższą Izbę Kontroli, oraz glosariuszem terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej pojęcie kontroli w administracji publicznej występuje w dwóch znaczeniach: funkcjonalnym i zarządczym. W znaczeniu funkcjonalnym kontrola oznacza badanie lub przegląd polegający na ustaleniu stanu faktycznego oraz zestawieniu go i porównaniu ze stanem wymaganym i dokonanie jego oceny. W drugim natomiast kontrola oznacza system zarządzania, tj. procedury, instrukcje, zasady, mechanizmy służące do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostaną osiągnięte.

Celem każdej kontroli jest nie tylko doskonalenie działalności poszczególnych segmentów systemu administracji publicznej poprzez wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i zapobieganie powstawaniu w przyszłości zjawisk niekorzystnych, a więc poprzez przybliżenie działania kontrolowanych podmiotów do określonego wzorca, ale również – doskonalenie samego wzorca. W odniesieniu do administracji publicznej kontrola występuje w szerokim zakresie jako instytucja prawna¹⁸ i jest traktowana jako proces, składający się z następujących po sobie w ciągu logicznym etapów. Zdaniem A. Sylwestrzaka składają się na nią:

¹⁵ Zob. J. Dytko, *Proceduralnoprawna...*, op. cit., s. 53–60; Z. Leoński, *Samorząd...*, op. cit., s. 182–183; P. Chmielnicki, *Przepisy o nadzorze nad działalnością gminną po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5/2003.

¹⁶ E. Komorowski, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, (red.) M. Chmaj, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2007, s. 238.

¹⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Dom Organizatora, Toruń 1999, s. 361.

¹⁸ J. Jagielski, *Współczesna funkcja...*, op. cit., s. 26.

- przygotowanie kontroli,
- podjęcie kontroli i ustalenie faktycznego stanu sprawy w jednostce kontrolowanej,
- ocena osiągniętych rezultatów z punktu widzenia przyjętych kryteriów,
- odwołanie się do przewidzianych prawem środków leżących w zakresie organu kontroli i podmiotu kontrolowanego,
- obserwacja rezultatów kontroli¹⁹.

Podstawa prawna do przeprowadzenia kontroli może wynikać bezpośrednio z przepisów prawa, na przykład tworzących organ kontroli i wyznaczających jego kompetencje, albo ze stosunku strukturalnej lub funkcjonalnej zależności między podmiotami administrującymi.

Mierniki kontroli są również określone przez prawo i są to kryteria:

- legalności (określenie, czy prowadzona działalność jest zgodna z przepisami obowiązującego prawa);
- celowości (ocena, czy działania prowadzone przez kontrolowaną jednostkę mieściły się w celach określonych dla niej przez przepisy prawa; ważne jest także, czy do osiągnięcia założonych celów zastosowano optymalne metody i środki oraz przede wszystkim czy założone cele zostały osiągnięte;
- sprawności (rozumianej jako celowość – skuteczność – i ekonomiczność działania pojmowanych łącznie; m.in. do zdolności organizacji do dostosowania się do aktualnych zadań);
- rzetelności (sprawdzenie, czy kontrolowani wypełniali swoje obowiązki z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie; w ramach miary rzetelności oceniane są zachowania pracowników instytucji publicznych);
- gospodarności (określenie, czy środki wykorzystywane były oszczędnie i wydajnie, a nakłady były proporcjonalne do uzyskanych efektów);
- zgodności z polityką rządu²⁰.

Należy jednak w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że wyżej wymienione kryteria kontroli nie mogą być w praktyce precyzyjnie i jednoznacznie wyodrębnione, a w niektórych przypadkach (np. kryterium gospodarności i efektywności czy legalności i celowości) jest to wręcz niemożliwe²¹, co skłania niektórych autorów do zawężenia kryteriów kontroli do legalności i celowości²².

Zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów administracji rządowej, urzędów ich obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy, jednostek organiza-

¹⁹ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, s. 15.

²⁰ Zob. A. Pomorska, *Kontrola finansowa Najwyższej Izby Kontroli*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, (red.) C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2008, s. 769. Wymienione kryteria są przez niektórych autorów jeszcze poszerzane o np. kryterium działania, szybkości, terminowości. Zob. szerzej E. Ura, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2012, s. 61.

²¹ M. Szewczyk, *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa”, Numer Specjalny, nr 4/2002, s. 37.

²² Zob. E. Iserzon, *Kontrola „związanej” i „swobodnej” działalności administracji*, „Kontrola Państwowa”, nr 3/1962, s. 3.

cyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych oraz organów właściwych w sprawach kontroli reguluje Ustawa o kontroli w administracji rządowej z 15 lipca 2011 r.²³. Ustawa precyzuje (sankcjonując tym samym teoretyczne rozważania), że kontrola ma na celu ocenę działalności jednostki kontrolowanej dokonaną na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli, którymi są wspomniane wyżej kryteria gospodarności, efektywności, legalności i celowości. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości²⁴. Forma oraz sposób przeprowadzenia kontroli uzależnione są przede wszystkim od kontrolowanego podmiotu, ale również od instytucji upoważnionej do jej przeprowadzenia. Prawdłowo przeprowadzona kontrola powinna uwzględniać szereg aspektów, a za podstawowe jej cechy należy uznać:

- oficjalność – kontrola oficjalna to kontrola podejmowana z urzędu, odgrywa rolę istotną w systemie kontroli, powinna być jej poddana cała działalność administracji; obok niej powinny istnieć kontrole podejmowane na żądanie z zewnątrz, na przykład na żądanie podmiotu skarżącego się na działanie administracji;
- aktywność – powinna przejawiać się w jej szerokim zakresie podmiotowym, we wnikliwości i rzetelności, dążeniu do wykrycia i usunięcia możliwie wszystkich nieprawidłowości;
- bezstronność – ocena kontrolowanej działalności powinna być obiektywna, dla jej zapewnienia powinna działać odpowiednia liczba kontroli niezawisłych;
- proporcjonalność – kontrolą powinna być objęta cała działalność administracji, ale aparat kontroli nie powinien być nadmiernie rozbudowany, a częstotliwość kontroli umiarkowana, zależna od rzeczywistych potrzeb;
- fachowość – kontrolujący powinien zakresem wiedzy i doświadczeniem przewyższać kontrolowanego, a przynajmniej mu dorównywać;
- efektywność – powinna być zagwarantowana przez zespół takich prawnych środków i instytucji, które prowadziłyby do skutecznego korygowania ujawnionych uchybień.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi zasadami regulującymi kwestie kontroli w administracji rządowej możemy wskazać podział kontroli na kontrole planowe i kontrole realizowane poza planem kontroli (doraźne), a także kontrole wykonania zadań i prawidłowości²⁵. Kontrola w administracji publicznej prowadzona może być w trybie zwykłym lub uproszczonym i odbywa się ona zgodnie z okresowym planem kontroli, opracowanym przez kierownika komórki do spraw kontroli i zatwierdzonym przez kierownika jednostki kontrolującej²⁶. Plan działalności kontrolnej powinien obejmować konkretne tematy i być opracowywany na okres nie dłuższy niż rok, dzięki czemu podmioty poddane badaniu kontrolnemu będą mogły podjąć działania mające na celu poprawę poziomu realizacji zadań w kolejnym roku budżetowym. Z punktu widzenia sposobu przeprowadzania kontroli wyróżniamy:

²³ Ustawa o kontroli w administracji rządowej z dnia 15 lipca 2011 r., Dz. U. 2011, nr 185, poz. 1092.

²⁴ Art. 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

²⁵ Zgodnie z art. 8, ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Cele oraz kryteria kontroli znajdują się w dokumencie *Standardy kontroli w administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012, <http://bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&id=5517> [dostęp 15.09.2015].

²⁶ Art. 11 i 12 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

- inspekcję – kontrolę wykonywaną w drodze bezpośredniej obserwacji zachowania się podmiotu kontrolowanego, przebiegu i rezultatów jego działania,
- lustrację, w której przedmiotem oceny jest nie tyle zachowanie się podmiotu kontrolowanego, ile stan rzeczywisty badanego przedmiotu (ma więc charakter bardziej „statyczny” niż inspekcja),
- rewizję, czyli kontrolę finansową,
- wizytację, zmierzającą do oceny kontrolowanej jednostki przez bezpośredni wgląd w jej działania dla sformułowania szerszej oceny realizacji zadań²⁷.

Uwzględniając miejsce podmiotu kontrolowanego i z punktu widzenia zależności organizacyjnej, wyodrębnia się kontrolę:

- zewnętrzną (podmiot kontrolujący usytuowany jest poza strukturą administracji publicznej i odnosi się do profesjonalnych instytucji kontroli, do których zaliczyć należy: Najwyższą Izbę Kontroli, Państwową Inspekcję Pracy, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w stosunku do kontroli w ministerstwach),
- wewnętrzną (podmiot kontrolujący znajduje się w obrębie tej struktury); może ona przybrać formę kontroli instytucjonalnej, przeprowadzanej przez specjalnie w tym celu powołaną komórkę organizacyjną funkcjonującą w tym podmiocie, lub też formę kontroli funkcjonalnej, wykonywanej na każdym etapie zarządzania, a polegającej na badaniu i ocenie czynności i operacji w toku ich wykonywania, w celu stwierdzenia, czy przebiegają one prawidłowo²⁸.

Istnieje kilka zasadniczych podziałów kontroli administracji publicznej. Szeroko kwestie te poruszają wybitni autorzy, m.in. J. Boć, E. Ochendowski, H. Izdebski, M. Kulesza, M. Stahl, W. Kieżun. Opierając się na prawnych ramach systemu kontroli administracji publicznej, możemy określić szereg organów uprawnionych do prowadzenia kontroli, które zasadniczo dzielą się na organy sprawujące kontrolę wewnętrzną, sądową oraz pozasądową, co w konsekwencji pozwala wyodrębnić właśnie trzy obszary.

Kontrola administracji prowadzona przez sądy i trybunały

Sądowa kontrola administracji stanowi jeden z kluczowych kanonów ustrojowych demokratycznego państwa oraz fundamentalną formę ochrony praw jednostek²⁹. Charakterystyczną jej cechą – różniącą ją zasadniczo od „tradycyjnych” form kontroli – jest oparcie jej na zasadzie skargowości, co oznacza, że nie może być podjęta w inny sposób niż poprzez wniesienie skargi przez uprawniony podmiot³⁰.

Kontrola administracji publicznej, będącej częścią egzekutywy przez sądy i trybunały, jest pochodną zasady trójpodziału władzy, na której to zasadzie opiera się ustrój Rzecz-

²⁷ Zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999, s. 24 i nast.

²⁸ Zob. J. Lang, *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) M. Wierzbowski, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 350 oraz M. Antoniak, *Kontrola rządowa w administracji publicznej*, C. H. Beck, Warszawa 2012, s. 21.

²⁹ J. Jagielski, *Kontrola...*, op. cit., s. 127.

³⁰ Ibidem, s. 134.

pospolitej, i wynika bezpośrednio z art. 7 Konstytucji RP oraz dotyczy legalności działań i aktów administracji publicznej.

Kontrola sądowa działania administracji stanowi tradycyjną formę ochrony obiektywnego (przedmiotowego) porządku prawnego oraz ochrony publicznych praw podmiotowych – przede wszystkim w stosunkach i kontaktach pomiędzy administracją a obywatelem. Na przestrzeni ostatnich dwóch wieków wykształciły się dwa podstawowe typy kontroli: kontrola sprawowana przez powołane w tym celu sądownictwo administracyjne oraz kontrola sprawowana przez sądy powszechne. Zasadniczo sądownictwo administracyjne odróżnia od sądownictwa powszechnego jego cel. Jest nim kontrola aktów i działań organów administracji, dokonywana z punktu widzenia zgodności z prawem. Sądy administracyjne badają wyłącznie aspekty prawne działania administracji³¹.

Sądownictwo administracyjne

W Polsce funkcjonuje dwuszczeblowy system sądownictwa administracyjnego. Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy sprawują, w zakresie ustalonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. „Sądownictwo administracyjne – jak zauważa M. Stahl – jest zorganizowane w oparciu o klauzulę generalną lub system enumeracji”³². W pierwszym przypadku oznacza to, że kontroli sądowej poddawane są wszystkie akty i czynności administracyjne lub też akty i czynności określonego rodzaju; z kolei cechą systemu enumeracji jest poddawanie kontroli zgodności z prawem tylko i wyłącznie aktów i czynności wskazanych w ustawie. Ustawa określa, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej, a kontrola ta – jeżeli ustawy nie stanowią inaczej – sprawowana jest pod względem zgodności z prawem³³. Sądami administracyjnymi są: Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne³⁴. Sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych rozpoznają w pierwszej instancji wojewódzkie sądy administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów (skargi kasacyjne i zażalenia), a także podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne³⁵. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne, niektóre postanowienia, inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, akty prawa miejscowego, a także akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola sprawowana przez sądy administracyjne z jednej strony chroni

³¹ B. Jaworska-Dębska [w:] Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2000, s. 373–374.

³² M. Stahl [w:] Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 374.

³³ Art. 1 Ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25 lipca 2002 r., tekst jedn. Dz. U. 2014, nr 0, poz. 1647.

³⁴ Art. 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

³⁵ Art. 3 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

obiektywny porządek prawny, z drugiej zaś stanowi fundament ochrony publicznych praw podmiotowych. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że istnieje tzw. wtórność działań sądu wobec działań organów administracji. Sąd administracyjny – jak słusznie stwierdza A. Małysz-Pilch – bada działania lub zaniechania organów administracji publicznej, lecz nie zastępuje ich w załatwianiu spraw przez wydanie końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Poprzez rozstrzygnięcie o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu sąd administracyjny zobowiązuje organ administracji do określonego zachowania się w toku dalszego załatwiania sprawy przez ten organ³⁶. Sądowa kontrola aktu administracyjnego sprowadza się zatem do zbadania jego zgodności z prawem, co oznacza, że jego legalność staje się kluczowa dla określenia jego ważności.

Kontrola administracji sprawowana przez sądy administracyjne posiada znamiona kontroli zewnętrznej, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził równocześnie, że nie jest to jednoznaczne z tym, że sądy administracyjne są organami tej kontroli³⁷. Podkreślić jednak w tym miejscu należy, że – z uwagi na fakt, że jest ona sprawowana z punktu widzenia interesu publicznego – inne są jej cele. Zdaniem B. Jaworskiej-Dębskiej do cech sądowej kontroli administracji, zapewniających jej szczególną rolę w całości kształcie kontroli nad administracją zaliczyć należy:

- „jej charakter (kontrolę tę uważa się za najdoskonalszy środek ochrony publicznych praw podmiotowych) wynikający z faktu, że sprawa administracyjna przechodzi do rozpatrzenia w postępowaniu, w którym administracja nie ma już dominującej pozycji, następuje zrównanie pozycji stron,
- jej niezależność od administracji i związana z nią niezawisłość sędziów,
- fachowość (sędziowie sądów administracyjnych posiadają szeroki zakres wiedzy z zakresu prawa i administracji),
- obiektywizm wynikający ze szczególnego statusu sędziów i sądów,
- prewencyjną rolę orzecznictwa sądowego, które pozwala organom administracji na unikanie błędów przy rozpatrywaniu podobnych spraw w przyszłości i tym samym doskonalenie orzecznictwa administracyjnego,
- doprowadzanie do ujednolicania wykładni prawa administracyjnego poprzez publikację orzeczeń sądowych i inne formy ujednolicania orzecznictwa m.in. w drodze wyjaśniania wątpliwości prawnych,
- zasadę skargowości – uruchomienie kontroli sądu administracyjnego, a także powszechnego zależy od inicjatywy uprawnionego podmiotu, tj. wniesienia skargi w określonym ustawowo terminie i trybie; w odróżnieniu od sądów administracja może w określonych przypadkach uruchomić kontrolę z urzędu, *ex officio*³⁸.

³⁶ A. Małysz-Pilch, *Sądowa kontrola administracji publicznej w sferze podatków i opłat lokalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, (red.) B. Dolnicki, J. P. Tarno, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 213.

³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 1999 r., K 11/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 97.

³⁸ M. Stahl [w:] Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 374.

Trybunał Konstytucyjny

Do kontroli sądowej zaliczana jest również kontrola sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny, funkcjonujący w polskim systemie od początku 1986 roku³⁹. Zgodnie z ustawą Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej powołanym do badania zgodności z Konstytucją aktów normatywnych i umów międzynarodowych oraz wykonywania innych zadań określonych w Konstytucji. Ponadto Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- skargi konstytucyjnej,
- zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa,
- o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a w razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁰.

Zgodnie z art. 191 Konstytucji RP z wnioskiem o zbadanie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Sądownictwa (w zakresie, w jakim akt dotyczy niezależności i niezawisłości sądów), organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania), ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, kościoły i inne związki wyznaniowe, podmioty określone w art. 79 Konstytucji (dotyczącym skargi konstytucyjnej) w zakresie wskazanym w tym przepisie.

Pozycję ustrojową Trybunału Konstytucyjnego charakteryzuje zasada niezależności. W skład Trybunału wchodzi piętnastu sędziów Trybunału. Jako organ władzy sądowniczej Trybunał jest niezależny od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej (zarówno jednak Sejm, jak i Prezydent dysponują pewnymi uprawnieniami kreacyjnymi wobec TK, co zdaniem niektórych prawników może w pewnych przypadkach godzić w jego niezależność). W obrębie władzy sądowniczej Trybunał zajmuje pozycję odrębną zarówno wobec

³⁹ Trybunał Konstytucyjny powołany został na mocy Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 29 kwietnia 1985 r., Dz. U. 1985, nr 22, poz. 98. Powołanie Trybunału nastąpiło na skutek rosnącego problemu normatywności i braku zinstytucjonalizowanej formy badania legalności aktów normatywnych administracji przez sąd, co niejednokrotnie powodowało problemy legislacyjne. Zob. szerzej J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 413–414. Do 30 sierpnia 2015 roku TK funkcjonował w oparciu o Ustawę o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 102, poz. 643. Tego samego dnia weszła w życie nowa Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 1064.

⁴⁰ Art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r.

Trybunału Stanu, jak i sądów, z Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym na czele. Nie istnieją też żadne związki pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a Krajową Radą Sądownictwa.

Sędziowie Trybunału wybierani są przez Sejm na dziewięcioletnią kadencję. Sędzią Trybunału może być osoba, która posiada kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału przedstawia co najmniej 50 posłów lub Prezydium Sejmu. Uchwała Sejmu w sprawie wyboru sędziego Trybunału zapada bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów⁴¹.

Trybunał Stanu

Trybunał Stanu jest organem sądowym powołanym do orzekania o odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe.

Organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Stanu reguluje Konstytucja RP oraz ustawa o Trybunale Stanu. Trybunał Stanu składa się z przewodniczącego, którym jest z urzędu Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, 2 zastępców przewodniczącego oraz 16 członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu. Zastępcy przewodniczącego Trybunału oraz co najmniej połowa członków Trybunału Stanu powinni mieć kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska sędziego⁴².

Odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu – wyłącznie za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania – ponoszą:

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
- Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów,
- Prezes Narodowego Banku Polskiego,
- Prezes Najwyższej Izby Kontroli,
- członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
- osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem,
- Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych,
- posłowie i senatorowie, w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, lub nabycia tego majątku⁴³.

Wstępny wniosek o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia może być złożony Marszałkowi Sejmu przez co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego. Wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu Prezesa Rady Ministrów, członków RM, Prezesa NBP, członków KRRiT, osób kierujących ministerstwem, Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych oraz posłów i senatorów może być złożony Marszałkowi Sejmu przez: Prezydenta, posłów w liczbie co najmniej 115 oraz przez komisję śledczą powołaną na podstawie art. 111 Konstytucji (nie dotyczy Prezesa RM). Wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej posła może być złożony do Komisji

⁴¹ Art. 17 i 18 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r.

⁴² Art. 199 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

⁴³ Art. 107 Konstytucji RP.

Odpowiedzialności Konstytucyjnej przez Marszałka Sejmu i musi spełniać warunki wymagane przez przepisy kodeksu postępowania karnego w stosunku do aktu oskarżenia i zawierać podpisy wszystkich wnioskodawców, a także wskazywać osobę upoważnioną do występowania w imieniu wnioskodawców w dalszym postępowaniu przed organami Sejmu. Jeżeli wstępny wniosek nie odpowiada warunkom określonym w ustawie, Marszałek Sejmu, w uzgodnieniu z Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, wzywa reprezentanta wnioskodawców, o którym mowa w ust. 5, do uzupełnienia wniosku w terminie 14 dni, wskazując niezbędny zakres uzupełnienia⁴⁴.

Ostatecznie o postawieniu przed Trybunałem Stanu decyduje:

- Zgromadzenie Narodowe; decyzja o postawieniu Prezydenta przed Trybunałem Stanu zapada, jeśli zagłosuje za nią co najmniej dwie trzecie członków Zgromadzenia⁴⁵,
- Sejm w odniesieniu do prezesa i członków Rady Ministrów; decyzja zapada, jeśli zagłosuje za nią co najmniej trzy piąte posłów⁴⁶,
- Sejm w odniesieniu do Prezesa NBP, Prezesa NIK, członków KRRiT oraz Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych; decyzja o postawieniu przed Trybunałem Stanu zapada bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów w Sejmie,
- Sejm w odniesieniu do posłów; decyzja zapada bezwzględną większością głosów,
- Senat w odniesieniu do senatorów; decyzja zapada bezwzględną większością głosów⁴⁷.

Zgodnie z ustawą Trybunał Stanu może orzekać kary:

- utraty czynnego i biernego prawa wyborczego,
- utraty wszystkich lub niektórych orderów, odznaczeń i tytułów honorowych,
- zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych i organizacjach społecznych,
- pozbawienia mandatu poselskiego (od 2 do 10 lat),
- utraty zajmowanego stanowiska, z którego pełnieniem związana jest odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu,
- za przestępstwa i przestępstwa skarbowe – kary przewidziane w ustawach⁴⁸.

Wyrok wydany przez Trybunał Stanu jest ostateczny⁴⁹, ponadto Trybunał Stanu jest jedynym organem władzy sądowej, którego wyroki nie podlegają prawu łaski, stosowanemu przez Prezydenta RP⁵⁰.

Kontrola pozasądowa administracji

Szczególną rolę w systemie administracyjnym pełnią organy tzw. pozasądowej kontroli administracji. Do zewnętrznej kontroli pozasądowej zaliczyć należy przede wszystkim

⁴⁴ Art. 6 Ustawy o Trybunale Stanu z dnia 26 marca 1982 r., tekst jedn. Dz. U. 2002, nr 101, poz. 925.

⁴⁵ Art. 145, ust. 2 Konstytucji RP.

⁴⁶ Art. 156, ust. 2 Konstytucji RP.

⁴⁷ Art. 5 i art. 6, ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu.

⁴⁸ Art. 25 i 26 ustawy o Trybunale Stanu.

⁴⁹ Art. 20c ustawy o Trybunale Stanu.

⁵⁰ Art. 139 Konstytucji RP.

kontrolę Najwyższej Izby Kontroli, kontrolę Rzecznika Praw Obywatelskich, a także, przybierającą różne postaci, kontrolę społeczną. W doktrynie wskazuje się jednak również inne rodzaje pozasądowej kontroli administracji publicznej o charakterze zewnętrznym (np. kontrola Państwowej Inspekcji Pracy czy też kontrola sprawowana przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych)⁵¹.

Kontrola Najwyższej Izby Kontroli

Kontrola sprawowana przez NIK nazywana jest kontrolą państwową. Podstawę funkcjonowania NIK stanowią: art. 202–207 Konstytucji RP oraz Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵². Zgodnie z art. 202 Konstytucji: „Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej podległym Sejmowi”. Przepisy konstytucyjne określają zatem zakres uprawnień kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli w odniesieniu do kontrolowanych podmiotów, obowiązki Izby wobec Sejmu, a także pozycję prawną Prezesa NIK”. Zadania i zakres działania NIK, organizację samej Izby, a także regulacje dotyczące prowadzenia postępowania kontrolnego określa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli. Izba skupia w swej kompetencji całokształt kontroli państwowej rozumianej jako badanie działalności organów administracji i współdziałających z nimi jednostek, dokonywane przez fachowy organ zewnętrzny, niezależny od rządu, powiązany bezpośrednio z parlamentem i służący mu swoją skarbnicą informacji, jak i wiedzą specjalistyczną. Nie jest ona organem władzy ustawodawczej, choć jest powiązana z Sejmem i współdziała w realizacji funkcji kontrolnej Sejmu. Najwyższa Izba Kontroli nie jest także organem sądowniczym, bo skupiona jest w jednolitą strukturę urzędniczą i działa na podstawie procedur typowych raczej dla organów administracyjnych. Nie jest także organem władzy wykonawczej, chociaż oczywiście niemal cała jej działalność dotyczy funkcjonowania rządu i administracji⁵³.

Najwyższa Izba Kontroli jest organem kolegialnym, a w jej strukturze najmocniej wyeksponowano rolę Prezesa, stojącego na czele i odpowiadającego za pracę NIK. Jest on powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 6-letnią kadencję, z możliwością jednokrotnego ponownego powołania. Punktem wyjścia musi być zawsze uchwała Sejmu w sprawie powołania Prezesa. Prawo zgłoszenia kandydata na to stanowisko posiada Marszałek Sejmu lub grupa co najmniej 35 posłów. Następnie dla powołania na stanowisko Prezesa NIK konieczne jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów⁵⁴.

W skład Kolegium NIK, poza Prezesem jako przewodniczącym i wiceprezesami NIK, wchodzi także: dyrektor generalny NIK, 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych oraz 7 dyrektorów jednostek organizacyjnych NIK lub doradców Prezesa NIK. Tym samym oznacza to, że Kolegium ma skład mieszany, akademicko-urzędniczy. Członkowie

⁵¹ Zob. szerzej: E. Ura, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 69.

⁵² Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 r., tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 1096.

⁵³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 1997, s. 289–290.

⁵⁴ Art. 13 i 14 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Uchwała Sejmu jest następnie przekazywana Senatowi, który w terminie 30 dni podejmuje uchwałę o wyrażeniu zgody na powołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli lub odmawia tej zgody. Niepodjęcie uchwały w tym terminie traktuje się jednak jako wyrażenie zgody. Zgoda Senatu jest warunkiem koniecznym, a odmowa akceptacji na powołanie kandydata wskazanego przez Sejm zobowiązuje go do powołania innej osoby na to stanowisko.

Kolegium są powoływani na okres trzech lat, a odwołanie jest możliwe tylko w ustawowo wskazanych sytuacjach⁵⁵.

Prowadzone przez NIK postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według określonych ustawą kryteriów. Przygotowanie kontroli obejmuje w szczególności opracowanie programu kontroli lub tematyki kontroli, w których uwzględnia się: wyniki wcześniejszych kontroli, wyniki badań analitycznych określonych problemów oraz skarg i wniosków, opinie naukowe i specjalistyczne oraz informacje i dane pochodzące od jednostek i innych podmiotów⁵⁶.

Zakres kontrolnych kompetencji Najwyższej Izby Kontroli ma w sensie przedmiotowym charakter uniwersalny. Obejmuje całokształt działalności organów kontrolowanych, a w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej. Jeśli natomiast chodzi o podmioty poddane kontroli i kryteria wykonywania tej kontroli, to ma charakter zróżnicowany⁵⁷. Kryteria kontroli określające działalność NIK wymienione zostały bezpośrednio w ustawie zasadniczej⁵⁸. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Izba kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Może również kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych oraz działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa⁵⁹. Najwyższa Izba Kontroli jest też ustawowo upoważniona do kontrolowania organów samorządu terytorialnego oraz samorządowych osób prawnych i jednostek organizacyjnych⁶⁰, przy czym kontrola ta jest ograniczona do kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności. W ramach sprawowanych kontroli pracownicy Najwyższej Izby Kontroli mają prawo niemal do nieograniczonego wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych oraz prawo wglądu do dokumentów, przeprowadzania oględzin, wzywania i przesłuchiwania świadków, żądania wyjaśnień, a obowiązkiem kierowników jednostek podlegających kontroli jest zapewnić im należyłą pomoc⁶¹.

Kontrola prowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli opiera się na opracowanym wcześniej programie. Standardy działalności NIK prezentują Izbę jako niezależny, obiektywny i kompetentny naczelny organ kontroli państwowej, podległy Sejmowi RP i działający na zasadzie kolegiałności. Podstawą planowania działalności kontrolnej NIK jest stałe śledzenie, gromadzenie danych i rozpoznawanie istotnych aspektów dotyczących obszarów leżących we właściwości działalności kontrolnej departamentów i delegatur NIK. Przygo-

⁵⁵ Art. 22 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁵⁶ Art. 28 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁵⁷ Art. 23 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁵⁸ Art. 203, ust. 1 Konstytucji RP. Zob. również *Prawo konstytucyjne RP*, (red.) P. Sarnecki, C. H. Beck, Warszawa 2013, s. 448.

⁵⁹ Art. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁶⁰ Art. 2a, pkt 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁶¹ Art. 2, ust. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

towanie kontroli obejmuje opracowanie programu kontroli dla kontroli planowej lub tematyki kontroli doraźnej, dobór i przygotowanie kontrolerów oraz przeprowadzenie narady przedkontrolnej. W uzasadnionych przypadkach kontrolę planową poprzedza się kontrolą rozpoznawczą. Zgodnie z wytycznymi kontrolę należy przygotować w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny, a także zgodnie z planami pracy NIK. Przed przystąpieniem do prac związanych z opracowaniem programu kontroli należy uzyskać wystarczającą wiedzę na temat kontrolowanej działalności, która umożliwić ma precyzyjne określenie celu i zakresu kontroli oraz zrozumienie zdarzeń, operacji i działań, które w opinii kontrolera mogą mieć znaczący wpływ na działalność objętą kontrolą⁶².

Program kontroli stanowi podstawę każdego postępowania kontrolnego w odniesieniu do kontroli planowej. Dokument ten powinien zawierać wystarczające szczegóły niezbędne dla przeprowadzenia takiej kontroli⁶³.

Cele kontroli powinny być sformułowane w sposób umożliwiający jednoznaczne sprawdzenie ich osiągnięcia. Należy również zapewnić sprawowanie nadzoru nad przebiegiem kontroli przez kontrolerów posiadających szczególne wysokie kwalifikacje w zakresie znajomości tematyki będącej przedmiotem danej kontroli oraz standardów i metod kontroli stosowanych przez NIK. Program kontroli, po podpisaniu przez dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK, jest zatwierdzany przez Prezesa lub upoważnionego wiceprezesa NIK⁶⁴.

Wyniki kontroli ujmowane są w protokole kontroli, ponieważ zgodnie z art. 53 i 60 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli proces kontrolny musi zakończyć się sporządzeniem protokołu i wystąpienia pokontrolnego. W tym drugim dokumencie zawarte są oceny działalności podmiotu kontrolowanego, wnioski i uwagi dotyczące ich usunięcia oraz odnoszące się do osób winnych stwierdzonych uchybień. W przypadku gdy wyniki kontrolne uzasadniają będą podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, to Najwyższa Izba Kontroli zawiadamia o tym organy powołane do ich ścigania⁶⁵.

W rozwinięty sposób ujęte są obowiązki Najwyższej Izby Kontroli wobec Sejmu. NIK ma obowiązek regularnego dostarczania Sejmowi określonych materiałów. Co roku musi dostarczyć analizę wykonania budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej, a także opinie w przedmiocie udzielenia absolutorium dla Rady Ministrów⁶⁶. Jak zauważa L. Garlicki, jest to – z politycznego punktu widzenia – podstawowe zadanie NIK, ponieważ w całościowy sposób podsumowuje realizację budżetu przez rząd i dostarcza Sejmowi fachowego materiału niezbędnego do podjęcia decyzji w przedmiocie absolutorium⁶⁷. Także co rok Najwyższa Izba Kontroli ma obowiązek przedstawić Sejmowi sprawozdanie ze swej działalności, a przedłożone dokumenty podawane są do publicznej wiadomości. Zgodnie z art. 6, ust 1 ustawy NIK ma obowiązek podejmowania i przeprowadzania kontroli na zlecenie Sejmu lub jego organów. Przedstawia również Sejmowi wyniki innych ważniejszych kontroli, między innymi związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne, najczęściej dotyczące osób wchodzących w skład rządu, kierowników urzędów centralnych,

⁶² J. Jagielski, *Standardy kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa”, nr 5/2002, s. 5–7.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Art. 63, ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁶⁶ Art. 204 Konstytucji RP.

⁶⁷ L. Garlicki, *Polskie...*, op. cit., s. 293.

Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Pozostałe konstytucyjne organy państwa nie mają możliwości zlecania Najwyższej Izbie Kontroli działań kontrolnych, ale Prezydent i Premier mogą zwracać się z wnioskami o przeprowadzenie kontroli. Izba ma także obowiązek informowania Prezydenta i Premiera o wynikach kontroli przeprowadzanych na ich wniosek, natomiast terenowe delegatury NIK przedstawiają odpowiednie informacje wojewodom⁶⁸.

Rzecznik Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) został wprowadzony do systemu organów kontroli jeszcze w okresie PRL, na mocy ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. jako instytucja nowa, niezna-
na wcześniej w Polsce⁶⁹. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że podstawowym celem ustrojowego wyodrębnienia RPO było stworzenie organu, który zajmowałby się badaniem przejawów działalności instytucji publicznych dysponujących władztwem, prowadzących, czy też mogących prowadzić, do naruszeń praw i wolności jednostki⁷⁰. Jak słusznie zauważa B. Jaworska-Dębska, RPO nie jest klasyczną instytucją kontroli administracji, gdyż jego głównym zadaniem jest stanie na straży praw i wolności obywateli, ochrona publicznych praw podmiotowych jednostki, a nie kontrolowanie administracji. Jednak dążąc właśnie do ochrony jednostki skarżącej się na naruszanie jej praw i wolności przez administrację⁷¹, Rzecznik jest samodzielnym organem państwowym, funkcjonującym na linii władza wykonawcza – władza ustawodawcza. Jako organ niezależny i niezawisły w swoim działaniu od innych organów państwowych zobowiązany jest do podejmowania działań kontrolnych wobec administracji.

Rzecznik kontroluje, a także podejmuje stosowne czynności wtedy, gdy stwierdzi, że z powodu celowego działania lub zaniechania przez organa, organizacje albo instytucje zobowiązane do przestrzegania i realizacji wolności człowieka i obywatela nastąpiło naruszenie prawa oraz zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Do Rzecznika Praw Obywatelskich należy się zwrócić w przypadku wykorzystania wszystkich możliwości załatwienia sprawy we właściwym trybie i niewątpliwego stwierdzenia rzeczywistego naruszenia wolności lub praw obywatelskich. Rzecznik jest ograniczony zakresem swoich kompetencji, które są uzależnione od wyników analizy okoliczności sprawy i ustalenia faktycznego naruszenia prawa oraz tego, iż okoliczności te istotnie wymagają ingerencji Rzecznika⁷². Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy 35 posłów⁷³.

Rzecznik Praw Obywatelskich, realizując swoje uprawnienia dotyczące spraw nadzoru i kontroli, ma więc możliwość:

⁶⁸ Art. 9 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁶⁹ Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r., Dz. U. 2014, poz. 1648. Ombudsman powstał w Szwecji i stał się protoplastą wprowadzonych rozwiązań w innych krajach na świecie. Współcześnie występuje w ponad 100 państwach oraz w strukturach Unii Europejskiej oraz Rady Europy. Zob. szerzej J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 436 i nast.

⁷⁰ Zob. F. Prusak, *Organy ochrony prawnej*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2010, s. 198.

⁷¹ Art. 1, ust. 1, pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

⁷² S. Korycki i in., *Zarys prawa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 165–167.

⁷³ Art. 3, ust. 1 oraz art. 5, ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

- żądania wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wzięcia udziału w każdym toczącym się postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi,
- żądania wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu,
- zwrócenia się o wszczęcie postępowania administracyjnego, zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, uczestniczenia w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi,
- wystąpienia z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach,
- wniesienia rewizji nadzwyczajnej od każdego prawomocnego orzeczenia na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach⁷⁴.

Dotychczasowa praktyka funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich potwierdza, że jest to urząd w istotny sposób przyczyniający się do ochrony praw wolności człowieka i obywatela, w znaczny sposób aktywny w swojej działalności m.in. poprzez występowanie z wnioskami i skargami do Trybunału Konstytucyjnego oraz liczne działania wspierające w szczególności jednostki relatywnie słabo zinstytucjonalizowane w społeczeństwie, przyczyniając się tym samym do tworzenia trwałych i stabilnych podstaw dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego.

Kontrola społeczna

Kontrola społeczna postrzegana jest jako element składowy kontroli zewnętrznej, uzupełniający system instytucji państwowych tej kontroli. W doktrynie można też spotkać się z określeniem „kontrola obywatelska”. Społeczna kontrola administracji oraz innych służb społecznych wynika z konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz pełniących funkcje publiczne, jak również informacji o działalności samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa⁷⁵. Kontrola społeczna polega na stworzeniu wszystkim obywatelom możliwości sprawdzania i oceniania administracji publicznej, a w konsekwencji do określonego oddziaływania na jej funkcjonowanie i realizację przez nią zadań publicznych. Jednak uprawnieniami kontrolnymi dysponują nie tylko poszczególni obywatele, ale również zrzeszające ich organizacje społeczne i wspólnoty samorządowe⁷⁶.

Kontrolę społeczną należy więc rozumieć jako całokształt określonych prawem oraz faktycznych możliwości przysługujących jednostce, grupie osób lub właśnie zrzeszeniom tych osób oraz ich wspólnotom. Cechą charakterystyczną kontroli społecznej jest jej obywatelska, społeczna perspektywa, z której oceniana jest administracja publiczna. Sama różnorodność form kontroli społecznej pozwala nam ją ująć w dwóch podstawowych kategoriach: kontroli instytucjonalnej i kontroli pozainstytucjonalnej⁷⁷.

⁷⁴ Art. 13 i 14 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

⁷⁵ Art. 61 Konstytucji RP.

⁷⁶ B. Jaworska-Dębska [w:] Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 398.

⁷⁷ Ibidem, s. 399.

Za podstawowy instrument kontroli instytucjonalnej uważa się instytucję skarg i wniosków. Jest ona przewidziana w Konstytucji. Zgodnie z art. 63 Konstytucji „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania wniosków i skarg określa ustawa”⁷⁸.

Inny rodzaj bezpośredniej kontroli obywatelskiej to skarga konstytucyjna. Prawo do wniesienia skargi – zgodnie z art. 79 Konstytucji RP – posiada każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone – ma on 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. Zgodnie z powyższym kontroli może zostać poddany akt normatywny stanowiący przez administrację publiczną, naruszający wolności lub prawa skarżącego. Do kategorii skarg można zakwalifikować także skargę powszechną do sądu administracyjnego, z której skorzystać może każdy, którego interes prawny został naruszony.

Ponieważ kontroli pozainstytucjonalnej nie da się precyzyjnie zdefiniować, przyjmuje się obiegowo, że jest ona tożsama z tzw. opinią publiczną, a jak powszechnie wiadomo, głos opinii publicznej stanowi istotny czynnik kontrolnego oddziaływania na administrację. „Stanowisko opinii publicznej może oddziaływać hamująco na działania administracji mogące budzić społeczny sprzeciw. Ponadto znajomość stanowiska opinii wobec określonych zamierzeń lub już dokonanych działań administracji pozwala tej ostatniej na unikanie działań budzących społeczną dezaprobatę”⁷⁹.

Kontrola wewnętrzna (resortowa, instancyjna, międzyresortowa, prokuratorska)

Kontrolę wewnętrzną w administracji definiuje się jako kontrolę sprawowaną przez samą administrację, zarówno przez organy wykonujące czynności kontrolne w ramach szerzej określonej działalności (w ramach kierownictwa, nadzoru lub koordynacji), jak i przez organy powołane wyłącznie do wykonywania kontroli⁸⁰. Swym zakresem obejmuje ona „całość zasad i procedur przewidzianych i przyjętych przez kierownictwo jednostki, aby uzyskać racjonalne zapewnienie, że:

- jednostka osiągnęła swoje cele w sposób oszczędny, wydajny i efektywny,
- jednostka działa zgodnie z przepisami prawa oraz aktami wewnętrznymi i wytycznymi kierownictwa,
- zasoby rzeczowe i informacje jednostki są chronione,

⁷⁸ *Prawo konstytucyjne. Źródła, literatura, pytania kontrolne*, (red.) A. Preisner, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 20.

⁷⁹ B. Jaworska-Dębska [w:] Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 402.

⁸⁰ Ibidem.

- zapobiega się błędom i nieprawidłowościom i się je wykrywa,
- informacje finansowe i zarządcze są rzetelne i tworzone terminowo⁸¹.

Kontrola wewnętrzna *sensu stricto* sprawowana jest przez organy wykonujące czynności kontrolne w ramach znacznie szerzej określonej działalności (w ramach kierownictwa, nadzoru oraz koordynacji), natomiast kontrola *sensu largo* sprawowana jest przez wyspecjalizowane organy, powołane wyłącznie do wykonywania kontroli⁸². Kontrola wewnątrzadministracyjna pełni kluczową rolę w systemie administracji publicznej. Zasadniczo kontrolę wewnętrzną można podzielić na resortową, sprawowaną w ramach jednego tylko pionu lub działu administracji, oraz międzyresortową polegającą na sprawdzaniu różnych resortów w oparciu o określone kryteria i dokonywaną przez specjalnie do tego powołane jednostki⁸³. Kontrola resortowa wykonywana jest w ramach struktury organizacyjnej danego resortu, gdy organ kontrolujący i kontrolowany podporządkowane są temu samemu naczelnemu lub centralnemu organowi administracji państwowej. Jest ona sprawowana w ramach organizacyjnych resortu i przewiduje utworzenie w każdym ministerstwie komórek organizacyjnych, biur, wydziałów lub wyodrębnionych stanowisk do spraw kontroli, skarg i wniosków. Poza wykonywaniem kontroli w ramach struktury organizacyjnej określonego resortu przez organy podległe ministrom, z kontrolą resortową mamy do czynienia na przykład w przypadku dyrektora izby celnej, który sprawuje nadzór nad naczelnikami urzędów celnych. Zdarza się również, że kontrola wykracza poza dany resort i przyjmuje naturalnie postać kontroli międzyresortowej⁸⁴.

Zdaniem J. Bocia istnieje kilka typów kontroli resortowej⁸⁵:

- kontrola sprawowana przez jednostkę lub jednostki, które są nadrzędne organizacyjnie lub funkcjonalnie, dotyczy spraw, które mieszczą się w granicach działania tylko danej jednostki organizacyjnej,
- realizowana przez organy danej jednostki wobec niej samej, czyli kontrola wewnętrzna w urzędach organów administracji publicznej,
- prowadzona przez jednostki nadrzędne organizacyjnie lub funkcjonalnie, które kontrolują jednostkę lub jednostki odpowiedzialne za powstawanie sytuacji prawnej z jednostkami, które wykraczają poza dany resort; jest to zatem kontrola aktów normatywnych administracji, umów administracyjnych i decyzji administracyjnych; kontrola ta zwana jest również kontrolą instancyjną⁸⁶.

⁸¹ D. Fleszer, *Kontrola wewnętrzna jako istotna funkcja zarządzania w jednostkach administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas”, nr 2/2013, <http://www.sbc.org.pl/dlibra/docmetadata?id=96311> [dostęp 11.08.2015].

⁸² Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 543–544.

⁸³ Z. Duniewska wskazuje również na fakt, że „kontrola *sensu stricto* nie stanowi kategorii jednorodnej i [...] obejmuje kontrolę sprawowaną przez organy wykonujące czynności kontrolne w ramach znacznie szerzej zakrojonej działalności [...], jak i przez organy powołane wyłącznie do dokonywania kontroli. [...] Jej wewnętrzne zróżnicowanie determinowane jest złożoną strukturą administracji publicznej, a przede wszystkim jej dualizmem. Inną postać przybierze ta kontrola w administracji rządowej, inną zaś w administracji samorządowej”. Zob. Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 544.

⁸⁴ Niektórzy autorzy kwalifikują kontrolę międzyresortową jako element kontroli *stricte* zewnętrznej, w pewnym zakresie uznając ją za kontrolę wewnętrzną. Zob. *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, op. cit., s. 423–425. Zob. również Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 544–546.

⁸⁵ *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, op. cit., s. 426.

⁸⁶ Zob. również Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 547–548.

Co do zasady kontrola instancyjna jest to kontrola stanowienia aktów administracyjnych (głównie decyzji), sprawowana w odniesieniu do organów wydających te akty przez organy wyższego stopnia w trybie określonym w procedurach (przede wszystkim w k.p.a.). Wiąże się ona często bezpośrednio z wykonywaniem funkcji nadzoru, ponieważ organ kontrolujący ma prawo do zmiany rozstrzygnięcia organu niższego stopnia. Kontrola instancyjna wiąże się zawsze z pewnym podporządkowaniem organu niższego stopnia organowi stopnia wyższego. Dla zwiększenia skuteczności kontroli instancyjnej powołuje się do niektórych kategorii spraw specjalne organy odwoławcze, z reguły organy kolegialne z udziałem czynnika obywatelskiego. Ten rodzaj kontroli wykonywany jest w ramach postępowania administracyjnego, a jej środkami są: odwołanie od decyzji, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ oraz zażalenie na postanowienie⁸⁷.

Mianem kontroli międzyresortowej określamy kontrolę sprawowaną przez urzędy wchodzące w skład danego resortu, obejmujące jednak swoim zasięgiem i posiadające określone przedmiotowo kompetencje kontrolne względem innych resortów⁸⁸. Ten rodzaj kontroli sprawowany jest przede wszystkim przez inspekcje specjalne. Ich zadaniem jest czuwanie nad realizacją określonego odcinka zadań administracji rządowej w sferze działania różnych resortów. Inspekcje można podzielić na dwie grupy: inspekcje specjalne o pełnym zakresie międzyresortowym (kontrola skarbową, w tym Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, inspektorzy kontroli; Inspekcja Sanitarna; Inspekcja Ochrony Środowiska; Inspekcja Handlowa) oraz na inspekcje specjalne o ograniczonym zakresie międzyresortowym (Inspekcja Ochrony Roślin; Inspekcja Nasienna; Inspekcja Farmaceutyczna; Inspekcja Weterynaryjna; Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych; Inspekcja Celna; ZUS, nadzór budowlany, nadzór geodezyjny i kartograficzny)⁸⁹.

Kontrola prokuratorska

Dopełnienie systemu kontroli wewnątrzadministracyjnej stanowi kontrola prokuratorska. Prokuratura jako organ wymiaru sprawiedliwości znajduje się poza strukturą administracji. Nie zmienia to jednak faktu, że kontrola prokuratorska zaliczana jest do kontroli wewnętrznej. Sprawuje ją Prokurator Generalny oraz prokuratorzy okręgowi i rejonowi. Funkcjonowanie prokuratury regulują przepisy ustawy o prokuraturze⁹⁰. „Określony ustawą zasięg kontroli prokuratorskiej obejmuje dwie wielkie dziedziny:

- rozstrzyganych przez organy administracyjne (administrujące) indywidualnych spraw, w których wydaje się decyzje administracyjne,
- spraw spoza zakresu postępowania administracyjnego”⁹¹.

Kontrola prokuratorska obejmuje administrację centralną i lokalną, zarówno rządową, jak i samorządową. Prowadzona jest z punktu widzenia legalności, a jej celem jest wyeliminowanie stanów niezgodnych z prawem. Odnosi się do decyzji administracyjnych wydanych w indywidualnych sprawach oraz do aktów normatywnych stanowionych przez administrację.

⁸⁷ J. Boratyński, *Prawo i postępowanie administracyjne*, WSiP, Warszawa 2005, s. 158–159.

⁸⁸ M. Zirk-Sadowski, *Kontrola administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, (red.) J. Hausner, PWN, Warszawa 2005, s. 281.

⁸⁹ Zob. *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, op. cit., s. 427–435.

⁹⁰ Ustawa o Prokuraturze z dnia 20 czerwca 1985 r., tekst jedn. Dz. U. 2011, nr 270, poz. 1599.

⁹¹ Zob. *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, op. cit., s. 418–419.

W przypadku kontroli decyzji prokurator może żądać wszczęcia postępowania administracyjnego. W jego toku służą mu uprawnienia procesowe przysługujące stronie (przeglądanie akt, składanie środków odwoławczych zwyczajnych itd.), a jego pozycja jest uprzywilejowana względem strony. W ramach kontroli aktów normatywnych wydawanych przez administrację prokurator może zwrócić się do wojewody o zmianę, uchylenie niezgodnego z prawem rozporządzenia lub do organu nadzoru o jego uchylenie. Takie same uprawnienia ma w przypadku niezgodnej z prawem uchwały wydanej przez organ samorządu terytorialnego, a ponadto może również wystąpić do sądu administracyjnego o stwierdzenie jej nieważności⁹².

Podsumowanie

Kontrola i nadzór w prawie administracyjnym to inaczej badanie działalności danego podmiotu administracyjnego dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie. Kontrola funkcjonowania administracji publicznej jest niezbędnym elementem prawidłowego funkcjonowania instytucji sprawujących władzę na rzecz szeroko pojętego interesu publicznego. Kontrola organów administracji publicznej jest immanentną częścią systemu politycznego, konieczną ze względu na przeciwdziałanie niepożądanym działaniom urzędników wyposażonych w szerokie uprawnienia wykonawcze, a nierzadko bezpośrednio powiązanych z władzą polityczną, jak również związanie ich w mechanizmy sprawowania władzy, upoważniające te organy także do kreowania przepisów oraz podejmowania decyzji o ich praktycznym zastosowaniu.

Bibliografia

- Antoniak M., *Kontrola rządowa w administracji publicznej*, C. H. Beck, Warszawa 2012.
- Boratyński J., *Prawo i postępowanie administracyjne*, WSiP, Warszawa 2005.
- Chmielnicki P., *Przepisy o nadzorze nad działalnością gminną po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5/2003.
- Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2001.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, PWN, Warszawa 1970.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1993.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2000.
- Dytko J., *Proceduralnoprawna determinacja nadzoru wojewody nad działalnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.

⁹² Art. 3 i 4 ustawy o prokuraturze.

Fleszer D., *Kontrola wewnętrzna jako istotna funkcja zarządzania w jednostkach administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas”, nr 2/2013, <http://www.sbc.org.pl/dlibra/docmetadata?id=96311> [dostęp 11.08.2015].

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 1997.

Iserzon E., *Kontrola „związanej” i „swobodnej” działalności administracji*, „Kontrola Państwowa”, nr 3/1962.

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999.

Jagielski J., *Standardy kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa”, nr 5/2002.

Jagielski J., *Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej. (Kilka refleksji teoretycznych)*, „Kontrola Państwowa”, nr 1/2004.

Kamiński R., *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2014.

Komorowski E., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, (red.) M. Chmaj, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2007.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

Korycki S., Kuciński J., Trzeciński Z., Zaborowski J., *Zarys prawa*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.

Lang J., *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) M. Wierzbowski, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001.

Leoński Z., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, (red.) A. Piekara, Z. Niewiadomski, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998.

Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C. H. Beck, Warszawa 1998.

Małysz-Pilch A., *Sądowa kontrola administracji publicznej w sferze podatków i opłat lokalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, (red.) B. Dolnicki, J. P. Tarno, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika, Toruń 1983.

Ochendowski E., *Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej. Raport Polska 2030 Wyzwania Rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, marzec 2012, bip.kprm.gov.pl/download/75/6182/analiza.pdf [dostęp 15.08.2015].

Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Dom Organizatora, Toruń 1999.

Pomorska A., *Kontrola finansowa Najwyższej Izby Kontroli*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, (red.) C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Wolters Kluwer Polska, Kraków 2008.

Prawo administracyjne, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2004.

Prawo konstytucyjne RP, (red.) P. Sarnecki, C. H. Beck, Warszawa 2013.

Prawo konstytucyjne. Źródła, literatura, pytania kontrolne, (red.) A. Preisner, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.

Prusak F., *Organy ochrony prawnej*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2010.

Samorząd terytorialny w Polsce, (red.) J. P. Tarno, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.

Standardy kontroli w administracji rządowej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2012, <http://bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&id=5517> [dostęp 15.09.2015].

Starościak J., *Elementy nauki w administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957.

Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Instytut im. J. Mianowskiego, Warszawa 1931.

Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.

Szewczyk M., *Ekspertyza prawna w sprawie interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji oraz art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa”, Numer Specjalny, nr 4/2002.

Ura E., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2012.

Ustawa o kontroli w administracji rządowej z dnia 15 lipca 2011 r., Dz. U. 2011, nr 185, poz. 1092.

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994 r., tekst jedn. Dz. U. 2015, poz. 1096.

Ustawa o Prokuraturze z dnia 20 czerwca 1985 r., tekst jedn. Dz. U. 2011, nr 270, poz. 1599.

Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r., Dz. U. 2014, poz. 1648.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 102, poz. 643.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 25 czerwca 2015 r., Dz. U. 2015, poz. 1064.

Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 29 kwietnia 1985 r., Dz. U. 1985, nr 22, poz. 98.

Ustawa o Trybunale Stanu z dnia 26 marca 1982 r., tekst jedn. Dz. U. 2002, nr 101, poz. 925.

Ustawa Prawo o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25 lipca 2002 r., tekst jedn. Dz. U. 2014, nr 0, poz. 1647.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 1999 r., K 11/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 97.

Zirk-Sadowski M., *Kontrola administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, (red.) J. Hausner, PWN, Warszawa 2005.

Summary

Supervision and control as a necessary part of raising the efficiency of public administration in Poland. Selected aspects of it

The organizational structure in each of the Member States should operate such mechanisms, so that they were able to ensure the proper functioning of its organs and to ensure appropriate execution of public tasks, in accordance with applicable law. The implementation of these tasks may not be performed any and should be subject to control or supervision by the competent authorities, which shall have for this the appropriate legitimacy, in order to ensure the accuracy and effectiveness of the functioning of the Administration and is expected to be a factor stimulating the improvement of the administrative apparatus.

The article presents a control system of public administration in Poland and the principles, objectives and criteria for carrying out checks and surveillance. Shall also attempt to critical look at current solutions in the subject matter presented.

Keywords: public administration, supervision, control, execution of public tasks

Streszczenie

Nadzór i kontrola jako niezbędny element podniesienia sprawności działania administracji publicznej w Polsce. Wybrane aspekty

W każdej strukturze organizacyjnej państwa powinny funkcjonować takie mechanizmy, które są w stanie zapewnić właściwe funkcjonowanie jego organów oraz właściwe realizowanie zadań o charakterze publicznym, zgodnie z obowiązującym prawem. Realizacja tych zadań nie może jednak być wykonywana dowolnie, tylko podlegać kontroli lub nadzorowi właściwych organów, które posiadają do tego stosowną legitymację, co ma na celu zapewnienie prawidłowości, a także skuteczności funkcjonowania administracji oraz ma być czynnikiem stymulującym doskonalenie aparatu administracyjnego.

Artykuł przedstawia system kontroli administracji publicznej w Polsce oraz wskazuje zasady, cele i kryteria prowadzenia kontroli i nadzoru. Podejmuje również próbę krytycznego spojrzenia na aktualne rozwiązania w przedmiocie prezentowanej problematyki.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, nadzór, kontrola, wykonywanie zadań publicznych

Claudia Maffei*, Areta Sobieraj*, Joanna Paliwoda**, Edyta Pietrzak***

* Oxfam Italy, ** Centrum Wsparcia Migrantów Migrar,

*** Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Family Learning and Migrant Engagement (FLAME¹) as an example of Global Citizenship Education

One may ask: what exactly is Global Citizenship Education? It is a learning approach that aims at supporting citizens, both young and old in different contexts such as in schools, families and in local communities to become more prepared and active as responsible citizens, who understand the complexities and interdependencies of this world, who want to respect and defend human rights for all and help to construct a better, more just and sustainable world.

We work using different formal and informal methodologies on different global issues such as diversity and inclusion, sustainable development, inter religious dialogue and inequalities and with different partners and target groups such as teachers, students, families, universities, local authorities and civil society organisations in many different ways: carrying out trainings, providing learning resources for schools, networking with others and implementing a number of vary different projects such as FLAME project.

The study indicates that a significant feature of modern society is global citizenship education. Political awareness of individuals and family is important factor in global society development. The aim of the paper is to show how the Family learning method developed in the FLAME project can be a contribution to global citizenship education.

Global society

Globalization means abstract and non-institutional political, social, economic, cultural and demographic processes that do not depend on geographical location. According to An-

¹ FLAME project website, <http://familylearning-flame.eu/index.php/en/>.

thony Giddens globalization is a kind of identified social relations on a global scale thanks to which regional phenomena have its counterpart in other part of the world (even though they are separated by distance²)

At the end of the 20th century rapid technological changes and deregulation of industry created similar situations for both the new political and economic order; well characterized by the example of World Wide Web³. There is no longer a global knowledge centre, now we have transnational relations in the form of “complexity without borders” where nearly any change that took place in a local community may encourage others to find a new way of behaviour; this is globalization. Public space has become dynamic and complex where new nonlinear structures are constantly being created. Social networks are good examples of complex systems functioning in contemporary public space. Manuel Castells believes that networks create new social morphology and new type of social structure. There is no longer just one actor – state – but there are many actors that cooperate, work independently or even get into conflict⁴.

The global socio-political scene should be, at least it seems like it, seen as a place that gives options. Globalization in the newest anthropological and social research is more seen as regionalization rather than creation of one system. It does not lead to destruction of local contexts, but to the formation of new identities and forms of expression in culture, politics, society; where global products, signs and texts are used in local situations.

Can we talk about global civil society in the above described world? In the second half of the 20th century there was an explosion of global civil associations and non-profit organizations (INGO) whose objectives were global. It was possible thanks to new technologies and more funding. However empirical research indicates that it is not easy to find the border of civil society. A lot of data about their social activities is not registered and a lot of these activities are not classified because they are related to non-formal organizations or groups. These kinds of society's subjects are connected to its “place on Earth”, but they are not limited by this place. They function in a dynamic way, in various institutions and networks at the same time. Global civil society is something else than nongovernmental organizations. It includes individuals, companies, events, non-profit organizations, social movements, various communities, celebrities, intellectuals, think tanks, charities, lobbies, protest movements, web sites, trade unions, employers' federations, international commissions, sport organizations, all of them form multilevel thick interconnected space. It exists in relationships and social dynamics. It is characterized by common traits – a peaceful attitude, the struggle against violence and the lack of tolerance⁵. This border extending social activity can be understood as mode of local communities' connecting with a global network. Transnational networks mark the borders of civil society and government sphere because global civil society is getting involved in decision-making processes that consequently make it a rival to state institutions. In some way, monitoring and signaling tools make some local events important on the international arena.

² A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford 1990, p. 64.

³ A. Rothert, *Emergencja rządzenia sieciowego*, Warszawa 2008, 142.

⁴ See: M. Castells, *The Rise of Network Society*, Oxford 2000.

⁵ Rosenau J. N., *Governance in Globalizing Space*, [in:] J. Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford 2000, p. 12.

Global migrations

In 2012, in fact, London, Athens, Madrid and many other cities in Europe underwent many different riots. The several blazing fires that caused huge damages in different part of the cities were the harsh example of the social unrest affecting much of Europe as it faces the challenges of the economic crisis. The riots were partly racially motivated – when times are hard, migrants and ethnic minority groups can be seen as a threat to scarce resources. However, recent times show us that migration flows are not decreasing. According to Eurostat figures (2015), “a total of 3.4 million people immigrated to one of the EU-28 Member States during 2013 [...] Among these 3.4 million immigrants, there were an estimated 1.4 million citizens of non-member countries, 1.2 million people with citizenship of a different EU Member State from the one to which they immigrated, and around 6.1 thousand stateless people”⁶. While this project was carried out, the countries involved in FLAME also started to witness a migration crisis: so far, in 2015, 700,000 migrants, mainly asylum seekers, have arrived by the sea to Europe, with new deadly routes arising overland. The number of people seeking refugee status has continued to climb in the first half of 2014, driven by the wars in Syria and Iraq, as well as conflict and instability in Afghanistan, Eritrea and elsewhere, together with the consequences of climate change. For this reason, the FLAME project decided to involve not only newly arrived or established migrants and BAME but also refugee families.

Migrants and members of ethnic minority groups living in the ‘host’ country’ for generations can face many barriers: discrimination, poor language skills, lack of transferable qualifications, homelessness and mental distress. Many are reluctant to move outside their own communities, compounding a cycle of mistrust and difficulty finding work, with bigger challenges as much as talk about newly arrived and refugees. The lack of lack confidence or language skills, of local networks and of the required knowledge to locate appropriate education, together with cultural barriers results in the inability or unwillingness to participate in education. Migrants are considered to be part of all those vulnerable families for whom Family Learning represents a possibility to enhance the learning and life opportunities for both adults and children and break the cycle of poverty.

Family learning approach

According to the European Commission 60 million people currently lack the skills needed in our society to gain employment and to be integrated. Both children, youth and adults need to be better equipped in order to have a better chance of completing schooling, finding work and having the tools to be integrated and responsible citizens and parents who can effectively participate in society and in family progress. Very often social inequalities tend to be reproduced due to a vicious circle of poverty. ‘The gaps between educated families and less educated families show that significant learning takes place within families’. Providing migrant families with the Family learning methodology is therefore a lifelong

⁶ Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

learning perspective as it promotes intergenerational learning and mobilises all key players in education such as early childhood care facilities, primary and secondary education as well as adult learning. Luxembourg's Secretary of State for National Education, Children and Young People, Marc Hansen, highlighted to several European officials and key players just how the Family Learning approach fits in with the goals of the Europe 2020 European education policy, the 'Education and Training' 2020 strategic framework, and the European Agenda for Adult Learning'. He said that 'In Luxembourg, as in many other European countries, there is a **vicious cycle of intergenerational transmission of poor literacy and academic failure** that must be broken down'. To break this cycle, he stressed the need for an integrated approach, a lifelong learning perspective, and above all, the development of a culture of learning within families⁷.

Family learning is described by NIACE as "any learning activity that involves both children and adult family members, where learning outcomes are intended for both, and that contributes to a culture of learning in the family. Family learning improves the life chances of all families"⁸. Even though it works with any kind of family, this methodology can support most vulnerable and at risk families by offering them learning opportunities.

Family learning – seen as part of the lifelong learning – recognises the family as a real learning environment and can represent a bridge between formal and informal education. It provides a safe environment where learners can acquire different skill together and benefits both the adult and the young components of the family. Furthermore, since the family is "a foundation for citizenship"⁹ (UK Family Learning Network), family learning also has an important impact on social cohesion and active citizenship.

FLAME project

FLAME is an European Commission funded Life long learning project. At the heart of Flame is the Family Learning approach – a successful learning approach which has been around for many years in some countries such as Britain, which involves all the family: so that children, their parents as well as other family members all learn together and from each other. In FLAME, the approach has been adapted especially but not exclusively to migrant families, as they are often the most vulnerable members of our society.

FLAME partnership, composed by Wandsworth Council (UK), Oxfam Italia (Italy), The University of Humanities and Economics (Poland), Kristianstaad Folkensuniversitet (Sweden), and Hellenic Regional Development Centre have always centred on lifelong learning and inclusion. When discussing about the need of finding fresh approaches to engaging often hard-to-reach groups, family learning was identified as a possible tool to be tested, adapted and replicated. By that time, the project leader WBC had completed a project funded

⁷ The presidency of the Council of the EU, <http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/articles-actualite/2015/10/22-conf-apprentissage-familial/index.html>.

⁸ Niace. Promoting adult learning, <https://www.niace.org.uk/sites/default/files/resources/The%20Inquiry%20into%20Family%20Learning%20in%20England%20and%20Wales%20-%20Summary.pdf>.

⁹ National Family Learning Network, <http://www.campaign-for-learning.org.uk/familylearningnetwork/aboutus/definition.asp>.

by the UK Big Lottery, using Family Learning combined with support from peer learners to attract adults with low-basic skills from deprived areas in Wandsworth. That is when partners thought they could test it with migrant families and call it FLAME.

By providing moments of inclusive and shared learning, FLAME project wanted engage adults of the migrant, BAME and hard-to-reach families into learning, enhancing the participation of migrant and ethnic-minority (EM) groups in the wider society, improving employment opportunities and promoting active citizenship.

Need analysis

The first step into the development of the project was to assess the needs of our future learners in a direct and simple way. In fact, to facilitate learning in adult learners – and especially with migrants – requires an understanding of how they are motivated to learn and what and how the barriers to their learning are formed. All adult learners come to their learning with a personal biography, view of the world and views of what is needed to survive and succeed in their personal endeavours and they have their own person view of success. Internal and external influences on the adult learner both in their past and present experiences form these views – and these views form the adult learners' motivation and barriers to learning. Motivation and barriers to learning are created, formed and changed in two spaces – the individual learner and also the socio-environment they are (and have been) in.

Understanding which are the intrinsic and extrinsic factors affecting motivation and the creation of barriers to learning enabled us to focus on the root cause of the problem. All in all, the adult learner is a social being who responds to the social and society environment he finds himself in, but it is also an individual, with his priorities and value system in life. On the other hand, barriers to learning and progress for migrant learners are important to assess.

A major barrier could be language as without a command of the national language, migrants can be isolated, unable to request support and unable to have their basic needs met. Another barrier impacting on progress is confidence – both inside and outside the classroom and also confidence in the community. Language learning is a two-way process and not all communication partners are supportive and this can lead to frustration for the migrant learner wishing to improve their language skills. Building confidence to enable learners to make links with the native-speaking community is vital for our migrant learners. The need to educate our communities as to how they can support the migrant learners is another tool.

To do so, an initial Open Space Event was organised in which we first tested the peer supporter system to support and encourage hard-to-reach learners to take part in Family Learning. When we talk about peer supporters, we refer to volunteers who are trusted members of the local community, close to the hard-to-reach groups, not advocates, coaches or counsellors. Their role is to support, for example, accompanying the learner on their first visit to a family learning session, helping them to navigate language barriers, acting as a chaperone for women whose culture does not permit them to leave the house unattended. During this initiative, an informal event designed to make participants feel at ease

and confident, (with community interpreters available), focus groups were conducted through a simple questionnaire and by using participatory methodologies. The aim was to know better the beneficiaries and analyse their needs in order to build up family learning activities and engagement strategies to offer appealing and useful learning chances. Peer supporters and interpreters helped participants fill in the questionnaires and tried to build up a trustworthy environment.

From the questionnaires, we understood that our target was mainly composed of unemployed women in working age, usually are married who would spend most of their time within their families and whose contribution to the society and local community may cause difficulties. Generally, we noticed some difficulties in sharing personal information, something that was overcome in the following open space events. Taking care of the household and working were their two main occupations, which clarified that they may not have many opportunities to be an active citizen. Many of them were attending L2 language courses, which inspired us to create family learning activities to be used as complementary tools to language courses.

The common starting point identified by the partnership concerning adult people's learning choices was double:

- On the one hand, migrant families tend to have difficulties in taking part in learning, engaging and integrating in the society;
- On the other hand, when asked about values, family and education were the ones with the highest score; parallel peace, freedom, security and public education were identified as the main advantages of the country they are living in. Interestingly, when referring to education, they were referring to their children's learning development, which was vital for them. They all wanted to be "good parents" and their children's needs came first.

According to NIACE, the UK National Institute of Adult Continuing Education, "supporting children's development is one of the major motivators that lead to adults improving their own skills"¹⁰. By having assessed beneficiaries' needs and bearing NIACE's words in mind, FLAME partnership started to create activities that would follow the family learning methodology and ensure the engagement of hard-to-reach communities, providing adult migrants with a first path to further learning, paid/unpaid employment or other contribution to their local community. Thanks to the establishment of an advisory stakeholder panel composed by learners, providers and peer supporters and two additional Open Space Events, 50 family learning activities (varying from stand-alone methods to 10-hour-courses) and 50 engagement strategies were drafted.

The differences among the partnership made it possible to pilot the activities and the strategies in different settings and with different targets.

¹⁰ Ibidem.

Family Learning activities developed in the project

FLAME has developed an andragogic and learner-centred framework that embodies the principles of liberal adult learning. Family Learning, a key pillar of lifelong learning targeted adult members of hard-to-reach groups such as migrant and ethnic minority families. It reached them by focusing on their concern for their children's education and wellbeing and it has encouraged them to take part in the first steps of learning and ultimately progress to further learning and employment. It has used the non-formal learning methods of Family Learning and has tested the role of volunteer peer supporters drawn from the migrant and EM community. Furthermore, in order to disseminate the methodology and ensure sustainability, it has also involved practitioners of adult and family learning, organizations that work with migrants and refugees and associations that work with family in general as FLAME Toolkits can surely strengthen and widen their daily work. FLAME's network is composed of families, peer supporters and organisations from the education, public, community, lifelong learning, the private and not-for-profit sector. The activities and strategies in these toolkits are free for use by all – the only request being that if used an evaluation is undertaken of the activity and feedback provided to the relevant partner country. This will enable an ever-growing partnership of family learning practitioners across Europe. They are effective, transferable, flexible and adaptable. Both the activities and the strategies have as their core of the following transversal themes, which are considered to be vital to the progress of migrant learners: 1) Social inclusion; 2) Citizenship; 3) Diversity; 4) Building partnerships (school, community, family); 5) Empowering ethnic minority communities; 6) Progression to education, training or employment.

Family learning for refugees

Undoubtedly refugees are a special group of migrants. Certainly, all migrants carry their experience and stories, like refugees. But refugees experience is different: they were forced to leave their homes, families, jobs, relations and come to a new country. What they say during asylum procedure is minutely examined, so they have to re-live their past (and they suffering) over and over, while their future is uncertain (their application is being verified, and no matter what the refugees do in their new country, it has no influence on their procedure. As a result, they could either learn the new language, get a job (as soon as it is possible, for example in Poland refugees are not allowed to work for the first 6 months of the asylum procedure), their children could go to school and be the most hard-working students, or they could stay in their rooms all day and do nothing but eat and sleep – it has no influence on their procedure. What is taken into consideration is only their individual situation in their country – according to Text of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees the term refugee shall be applied to any person who: owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country

of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it. In the above quoted definition there is no reference to the new country. This may be one of the reasons why it is challenging to engage refugees (individuals and refugee families during the asylum procedure) in learning activities.

One of the methodologies to outreach and engage families (which should contribute to their integration) is Family Learning (FL). The most important benefits of applying FL are listed below:

1. Integrates and supports a family (first stage) and groups of families (second stage)
The best way to introduce FL is to conduct a single activity with one family. Such step allows the family to understand what FL is in safe environment and build mutual trust. Safety and trust are the most crucial and essential conditions for FL.
It is worth underlining that FL gives educators and tutors possibilities to conduct separate activities as well as groups (sequences) of activities.
2. The families can create a group or a community
Families participating in FL activities can create a group or a community – spend time together, learn from each other.
3. Mixed (newcomers, settled migrants, mixed families, local non-migrant families) groups, local communities, NGOs get a tool for hosting events aiming at integration
It also gives tools for schools: if a family is invited to school to take part in (or to host) a FL activity, it is a great opportunity to create many relations:
 - between teacher and parent(s) / caretaker(s)
 - between parent(s) / caretaker(s) and their child school and class;
 - between refugees and other parents participating in the activity.
4. Provides new qualifications and attitudes
Children learn new media and technologies quickly. Most parents are less advanced in new media and technologies and they can learn from their children. By showing that this is a common situation, it is easier for refugees to accept that they know less than their children and can then learn from them without shame and without fear of losing respect (of their children and of other adults)
5. Provides families with opportunities to share their experience and to show the qualifications they already have
During the procedure the refugees are interviewed. This is the only situation in which they are asked to share their story (only the parts that were the reasons for them to leave their country). A peaceful, supportive environment created during FL activities provides participants an opportunity to share their skills, spark their creativity, discover or re-discover individual talents.
6. Helps to cope with PTSD
Many refugees suffer from post-traumatic stress disorder. FL can give them tools to cope with stress, new ways to process and express their experience.
7. Provides a signal to all family members: learning is valuable, important, can be fun.
Promotes life-long learning, helps close the educational gap
Refugees come from different background: some of them, due to conflicts, have no formal education or attended school only for a short period of time. Some of them come

from regimes where girls were not allowed to attend schools. Some of them come from cultures, where learning is associated with children, not adults. It is important to show that learning is important and valuable, that all family members can and should learn, that we promote equality and by that we mean that girls attend schools. It is important to make connections between what they already know and what they learn, as well as give hope for future, saying – everyone can learn new skills, new attitudes.

Conclusion

Consideration of civil society and public life has been always present within European democracy. The ethos of citizenship emerged in the Ancient Times and since then has been always present although modified by political thought. The concept of civic society combines people's fears of power depraved by pathology and the dream of a community that allows one to forget the individuals' loneliness. That's why we can say that the civil society can be created only in a free country, by free people who have their own opinions about the surrounding world and who have the courage to share them in public¹¹. Nowadays, together with the globalization process, the idea of civil society has become a global issue. But we have to admit that it would not be possible without global citizenship education such as FLAME project.

References

Castells M., *The Rise of Network Society*, Oxford 2000.

Eurostat. Migration and migrant population statistics, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

FLAME project website, <http://familylearning-flame.eu/index.php/en/>.

Giddens A., *The Consequences of Modernity*, Stanford 1990.

Habermas J., *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Surkamo, Frankfurt/Main 1990.

National Family Learning Network, <http://www.campaign-for-learning.org.uk/familylearning-network/aboutus/definition.asp>.

Niace. Promoting adult learning, <https://www.niace.org.uk/sites/default/files/resources/The%20Inquiry%20into%20Family%20Learning%20in%20England%20and%20Wales%20-%20Summary.pdf>.

Rosenau J. N., *Governance in Globalizing Space*, [in:] J. Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford 2000.

Rothert A., *Emergencja rzqdzenia sieciowego*, Warszawa 2008.

The presidency of the Council of the EU, <http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/articles-actualite/2015/10/22-conf-apprentissage-familial/index.html>.

¹¹ See J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Surkamo, Frankfurt/Main 1990.

Streszczenie

Family learning and Migrant Engagement (FLAME) jako przykład edukacji globalnego społeczeństwa obywatelskiego

Artykuł ukazuje znaczenie globalnej edukacji obywatelskiej dla współczesnych społeczeństw. Polityczna świadomość jednostek i rodzin jest istotnym czynnikiem rozwoju globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Celem artykułu jest wskazanie, jak metoda nauczania rodzinnego rozwijana w projekcie FLAME przyczynia się do rozwoju globalnej edukacji obywatelskiej.

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, globalna edukacja obywatelska, nauczanie rodzinne, migranci, uchodźcy

Summary

Family Learning and Migrant Engagement (FLAME) as an example of Global Citizenship Education

The study indicates that a significant feature of modern society is global citizenship education. Political awareness of individuals and family is an important factor in global society development. The aim of the paper is to show how the Family learning method developed in the FLAME project can be a contribution to global citizenship education.

Keywords: civil society, global education, family learning, migrants, refugees

Maciej Piekarz

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Spółeczeństwo obywatelskie inspiratorem zmiany establishmentu politycznego?

Polska droga ku demokracji była następstwem wielu przemian systemowych, których zwieńczeniem stała się transformacja ustrojowa w 1989 roku. W sposób szczególnie wyrazisty na polskiej drodze do demokracji zapisał się Okrągły Stół oraz pierwsze częściowo demokratyczne wybory do Sejmu. Rok 2014 jest rokiem szczególnie ważnym ze względu na 25-lecie pierwszych częściowo wolnych wyborów, które przypadło na 4 czerwca 2014 roku. Fundamentem dla ojców każdej wschodzącej demokracji staje się nader wszystko wolność oraz równość w majestacie porządku prawnego. Temat demokracji w polskiej przestrzeni medialnej w ciągu ostatnich miesięcy był materiałem wiodącym, budząc jednocześnie wiele emocji, także tych antagonistycznych względem siebie. Z pewnością demokracja nie zasługuje na miano ładu idealnego i do niego nie aspiruje – natomiast jest próbą dialogu i konsensusu między jednostką a nieintrowertycznym aparatem władzy. Analizując polski dyskurs polityczny w obrębie demokratycznej materii, trudno powziąć obiektywną ocenę. Na problematykę wolności czy sensu stricte demokracji warto spojrzeć dwuaspektowo – po pierwsze, czym my Polacy przysłużyliśmy się do poprawy jakości polskiej demokracji? Po drugie zaś, jak państwo realizuje standardy demokratyczne wobec nas?

Niestety jubileusz 25-lecia polskiej wolności i suwerenności nie wyzwolił systemu politycznego od wielopłaszczyznowego krytycyzmu, który wydaje się mieć skonsolidowany wydźwięk w społeczeństwie oraz nierzadko neguje ogólny establishment polityczny w naszym kraju. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w niewłaściwym czy zbyt frywolnym pojmowaniu wolności, będącej integralną częścią demokracji. Osoby niezdolne do partycypowania swej wolności i niezależności w trosce o swój dotychczasowy status społeczny stają się bezwzględniymi oponentami nowego ładu.

Polskie społeczeństwo niemalże od początku transformacji wydaje się dogmatycznie podzielone na zwolenników i przeciwników naczelných idei demokratycznych. Nie brakuje przy tym bardzo wielu krzywdzących sformułowań, osądów czy insynuacji o wątpliwości polskiej demokracji, koncentrujących się na jej mankamentach i niedoskonałościach. Jednakże są to najczęściej frazesy pozbawione realizmu ustrojowego, оголоcone z szeroko przedstawionego dorobku akademicko-empirycznego. Grupy cechujące się sporą dozą antagonizmu wobec polskiej demokracji nie znajdują racjonalnych argumentów, mających naukowe pokrycie. Używana przez nich retoryka koncentruje się wokół kurtuazyjnych i utrwalonych w poprzednim systemie sądów, tworzących pierwowzór państwa introvertycznego. M. Cześnik zwraca uwagę, iż de facto Polsce brakuje instrumentalizmu, który stanowiłby symetrię pomiędzy rzeczywistością społeczną a strukturą idealną. Stworzenie wyważonej przestrzeni wewnątrz samego dyskursu politycznego dałoby szansę na uzyskanie relatywnie obiektywnego stanu faktycznego w wymiarze wartości demokracji w warunkach polskich¹. Niemożliwe jest budowanie silnego i wyważonego kapitału demokracji bez konsolidacji elit politycznych w wymiarze pryncypialnej wartości nadrzędnej, jaką jest wolność i swoboda obywatelska. Z autopsji polskiego życia publicznego dostrzegalne jest kontestowanie pryncypiów stanowiących fundament każdego ustroju demokratycznego. Siła demokracji usytuowana jest w przyczółkach wyższości majestatu prawa nad artykułowaniem własnych interesów czy wzajemnej niechęci.

Aby można było mówić o umacnianiu się struktur demokratycznych, bezwzględnie konieczny jest szacunek dla legitymizowanej władzy i niedopuszczalne wydaje się podważanie jej autorytetu, gdyż deprecjonuje to sensu stricte wolę stosownej większości wyrażoną przez sam naród. Drugim filarem stabilizującym rządy demokratyczne jest uczestnictwo społeczno-polityczne, będące źródłem umocnienia się mandatu politycznego. Trzecim spektrum budującym interakcje między grupami establishmentu a społeczeństwem wydaje się idea społeczeństwa obywatelskiego, które jest obecnie jednym z kluczowych podmiotów, wchodzącym w splot interakcji wewnątrz systemu politycznego w Polsce i na świecie.

Fundamentalizm społeczeństwa obywatelskiego w Polsce

Rozważając nad fenomenem społeczeństwa obywatelskiego jako jednego z instrumentalnych elementów tkwiących u podstaw ustroju demokratycznego, należy przyjąć wykładnię opisującą społeczeństwo obywatelskie jako ogniwo, w którym dochodzi do konwersji aspiracji decydentów politycznych z oczekiwaniami społecznymi. Na potrzeby dalszych rozważań przyjmijmy ujęcie definicyjne zaproponowane przez H. Anhiera, teoretyk stworzył jedno z najsłynniejszych pojęć, których przedmiotem jest próba opisanie i umiejscowienie w czasie roli społeczeństwa w zdecentralizowanych ośrodkach władzy. Według autora tego podejścia społeczeństwo obywatelskie należy interpretować jako: „sferę instytucji, organizacji, sieci i osób oraz ich nastawienia wobec wartości, znajdującą się pomiędzy ro-

¹ S. Raabe, *Transformacja i społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, http://www.kas.de/wf/doc/kas_15103-1522-8-30.pdf?081119041438 [dostęp 27.06.2014], s. 3–4.

dziną z jednej strony a państwem i rynkiem z drugiej strony i powiązaną szeregiem zasad, w ramach której ludzie dobrowolnie działają w duchu dobra ogólnego”².

W powyższej wykładni mamy do czynienia z koherencją dwóch dużych struktur społecznych. Pierwsza grupa interakcji prowadzi do czynników wewnętrznych (współzależność i ogólnie pojęta idea współdziałania wokół punktów stykowych), z drugiej zaś mamy określony ład instytucjonalny współtworzący formę reżimu politycznego. Demokratyczna forma rządów nie może koegzystować w separacji z jednostkami, podobnie jak bez systemu politycznego niemożliwe jest stworzenie jakiegokolwiek porządku normatywnego. Wyłączając różnorakie potyczki popełnione na przestrzeni mijającego ćwierćwiecza oraz w pierwszych rozrachunkach z tego okresu, uwidacznia się nam przede wszystkim wzrost znaczenia kapitału społecznego w polskim społeczeństwie.

Teoria kapitału społecznego po raz pierwszy została wypracowana przez P. Bourdieu, teoretyk ujął zagadnienie w percepcji wieloprzymiotnikowej. Kapitał społeczny w ujęciu P. Bourdieu jest dobrem prywatnym. Aktor społeczny – jednostka lub zbiorowość – korzysta z niego, funkcjonując w polach. Ma możliwość dokonywania jego konwersji, choć jest wiele zmiennych wyznaczających możliwości w tym zakresie, począwszy od habitusu jednostek po logikę danego pola. Potencjał kapitału społecznego, jakim aktor dysponuje, zależy od pola, w którym uczestniczy, ale też umiejętności jego mobilizacji wyznaczonej przez habitus. Autor nie precyzuje zasad konwersji kapitałów³.

Z autopsji życia publicznego dostrzegalna jest symetryczność przedstawionego ujęcia, biorąc pod uwagę poziom stratyfikacji społecznej między poszczególnymi grupami społecznymi i ich klasyfikacją względem statusu, którego są dysponentem. Kapitał społeczny w rozumieniu podmiotowym warunkuje nie tylko pozycja zajmowana w zbiorowości, lecz także kapitał wiedzy, predyspozycji oraz komplementarności z otoczeniem, w którym ukierunkowujemy się na spektrum działań.

W polskiej przestrzeni publicznej zarysowuje się spór o dorobek, mierzalność społecznej mobilizacji czy zaangażowania w idee wspólnego dobra i celowości zinstytucjonalizowanej aktywności, wokół spraw wykraczających poza linię sporu ideologiczno-normatywnego. Chęć porozumienia się generuje powstanie zupełnie nowej struktury społecznej, funkcjonującej w poczuciu majestatu prawa tudzież poszanowania elementarnej godności dla grup będących w symetrii, jak i asymetrii światopoglądowej.

Koncentrując się na pragmatycznym znaczeniu kapitału w stosunkach społecznych, należy stwierdzić, iż im bardziej umacnia się władza zdecentralizowana, tym silniej wzmacniamy dialog społeczny, stanowiący absolutorium fundamentalistyczne, obejmujący centrum aktywizacji dla jednostek w możliwie szerokiej adaptacji kapitału społecznego. Ocena dorobku polskiej demokracji wymaga uwzględnienia kontekstu elit politycznych, które są współodpowiedzialne za jej jakość i kształt. Ponadto warto skontestować, że rozwój każdej społeczności lokalnej nieuchronnie wiąże się z deprecjonowaniem ośrodka władzy centralnej

² Ibidem.

³ K. Zajda, *Czym jest kapitał społeczny mieszkańców polskiej wsi, jak go mierzyć i czy warto inwestować w jego wzmocnienie?*, Uniwersytet Łódzki, http://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/331/171_zajdaFolia%20Sociologica%2037.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp 27.06.2014], s. 2–4.

na rzecz organów zdecentralizowanych, zrzeszonych w sieci społeczne, których celem jest dobra orientacja na problematykę danej sieci rozumianą wektorowo.

W ciągu ostatniego 25-lecia nastąpił ogromny progres stosunków społecznych, przekładający się na interakcje przebiegające dwubiegowo: oś pierwsza stanowi sieć wzajemnych powiązań międzyjednostkowych, druga natomiast umożliwia stworzenie przestrzeni komunikacyjnej w obszarze obywatel–władza, jak i na wektorze przeciwnym – rządzący–rządzeni. Nadrzędną ideą stojącą u podstaw społeczeństwa obywatelskiego jest wzmacnianie dynamiki rozwoju społecznego poprzez inicjowanie różnorodnych form aktywizacji społeczności egzystujących w strukturach lokalnych.

Uwzględniając przy tym polski kontekst oddziaływań społecznych na mikro- i makrostruktury, nieodzowne staje się pytanie: czy i w jaki sposób system polityczny może współtworzyć te mikrostruktury na szczeblach pozacentralnych?

Analizując choćby fragmentarycznie zagadnienie relewancji politycznej, widać przymioty świadczące o współzależnościach między systemem politycznym postrzeganym całościowo, a jego ogniwami, ugruntowanymi na niższych, zdecentralizowanych ogniwach. Społeczeństwo obywatelskie w Polsce jest w stanie ciągłego procesu stabilizacyjnego wraz z konsolidacją rozproszonych mikrostruktur. Segmentacja pozwala wyodrębnić trzy płaszczyzny, zawierające przekaz ideologiczny, odpowiadający uwarunkowaniom społecznym jej członków:

1. Trzon stanowi grupa zadowolonych, identyfikujących się z systemem politycznym, domagających się drobnych zmian.
2. Druga grupa postuluje potrzebę zmiany elit wraz ze skorelowaniem wizji rozwoju społecznego kraju.
3. Trzecia, stosunkowo niewielka część społeczeństwa, podważa ustrój demokratyczny, głosząc konieczność jego destabilizacji, odwołując się do demagogii poprzedniego systemu, nie zważając na utopijność ustroju komunistycznego.

Wskazane powyżej segmenty inspirowały nowe grupy interesów, które odzwierciedla aktualny wektor zmiany społecznej. Dowodem na dynamiczny rozwój demokracji przy jednoznacznej poprawie jej potencjału (choć ciągle nie w pełni satysfakcjonującego) jest rozwój społeczeństwa obywatelskiego i ogólnie rozumianej aktywności obywatelskiej w strefie NGO. Na wzrost tejże aktywności ma także świadomość szerszej strefy wpływów na władzę centralną bezpośrednio ze strony ruchów społecznych, nastawionych na kontestację podjętych decyzji politycznej. Społeczeństwo obywatelskie zdobywa zdolności szybkiej konsolidacji w kwestii obrony swojej racji, wyrażonej w partycypowaniu własnego światopoglądu, wysłanego do systemu politycznego za pośrednictwem artykulacji swoich potrzeb oraz dążeń, odbywającej się na przykład poprzez Ośrodki Badania Opinii Publicznej, które skupiają swoją uwagę m.in. na preferencyjności politycznej obywateli czy ich opinii na temat zmiany społecznej w naszym kraju. Ewolucjonizm struktur społecznych niejako wymusił zmianę złożoności oraz samej struktury decyzji politycznej, która zostaje rozpoczęta przez samych decydentów politycznych, lecz jej obieg sięga również poza wewnętrzny system konstatacji.

Proces decyzyjny jest nieodłączną częścią każdego działania politycznego, dlatego stanowi zaczątek dla rozważań podjętych na gruncie nauki o polityce. Funkcjonowanie orga-

nizacji politycznych w systemie politycznym wiąże się ściśle z kryteriami wyboru strategii czy działania. Etymologiczne podstawy pojęcia władzy ściśle powiązane są z rządzeniem i realizacją planu politycznego. Decydowanie polityczne pozwala uzyskać odpowiedź na pytanie: dlaczego lub w drodze jakich decyzji określona decyzja została podjęta lub odrzucona przez politycznych decydentów? Autorami najbardziej znanych ujęć decyzji politycznej są⁴:

1. M. Chmaj, który określa decyzję polityczną jako nielosowy wybór działania lub zaniechania politycznego, dokonywanego przez ośrodek (podmiot) decyzyjny w obszarze polityki.
2. A. Bodnar, który określa decyzję polityczną jako akt, czyli złożony, nielosowy wybór działania lub też wybór jednego z możliwych wariantów działania.
3. W. Jabłoński, który określa decyzję polityczną jako akt nielosowego wyboru przyszłego działania lub zaniechania działania.

Warto w tym miejscu pochylić się nad powyższymi wykładnikami, wszyscy trzej wskazani autorzy podkreślili istotę wyboru nielosowego, podjęcia bądź zaprzestania czynności przez organy posiadające moc decyzyjną. Biorąc pod rozwagę istotę państwa demokratycznego, organy decyzyjne uzyskują mandat polityczny z woli obywateli poprzez określone decyzje podejmowane przez wyborców posiadających czynne prawo wyborcze.

Decyzja polityczna jest konkluzją długofalowego procesu toczącego się wewnątrz systemu politycznego między organami decydenckimi przy jednoczesnym uwzględnianiu uwarunkowań zewnętrznych, do których przede wszystkim należą: nastroje społeczne i czynniki społeczno-gospodarcze występujące w danym miejscu i przestrzeni. Warto podkreślić, że wraz z pogłębianiem się procesów o charakterze globalizacyjnym czynniki mające wpływ na proces decyzyjny mogą, a nawet coraz częściej muszą mieć wymiar ponadnarodowy. Zapewne proces ten będzie się w przyszłości stale pogłębiał. Współcześnie decyzja polityczna łączy w sobie strategię polityczną reprezentowaną przez określoną partię polityczną, która jest odpowiedzią kierowaną do danej części społeczeństwa. Jak można się domyślić, niezwykle ważne jest, aby kierowany przekaz stał się atrakcyjny dla dużej części odbiorców. Stąd też na ogół każda decyzja polityczna powinna:

- uwzględniać interesy elektoratu,
- motywować w celu przyrostu poparcia,
- zatrzymywać elektorat w celu utrzymania lub przejęcia władzy,
- uwzględniać interes społeczny, realizować społeczne oczekiwania.

Działanie *political regime* można zobrazować w tzw. reakcjach wejścia i wyjścia. Jest to obustronny proces zachodzący pomiędzy społeczeństwem a aparatem władzy. Poprzez wejście rozumiemy społeczne oczekiwania wobec władzy, takie jak podwyżka płac czy wprowadzenie społecznie pożądanego reformy. Wejścia mogą generować elity, społeczeństwo czy środowiska międzypaństwowe. Elementem poprzedzającym konkretną decyzję polityczną jest konwersja dążeń, w wyniku której rodzi się określona decyzja polityczna będąca odpowiedzią na konkretne żądanie. Efektem końcowym powyższego zjawiska jest proces określany mianem wyjścia, które to staje się inicjatorem zmian zachodzących w strukturze społecznej. D. Easton w swym opracowaniu dotyczącym interakcji wewnątrzsystemowych skonstruował schemat ogółu działania systemu. W swojej koncepcji przymioty żądania i po-

⁴ J. Gryz, *Teoria polityki*, Polski Uniwersytet Wirtualny, Łódź 2005, moduł III, s. 14.

parcia uznaje on za fazę wejścia, w dalszej fazie „obiegu decyzyjnego” decydenci polityczni przy pomocy instytucjonalnych narzędzi dokonują konwersji do postaci tzw. elementów wyjścia, które są wygenerowane jako skonkretyzowane działania i decyzje polityczne, które po „wyjściu” ze struktur systemowych zaczynają być prawnie wiążące, zatem mają tendencję reorganizacyjną dla życia jednostek, ale również mogą wpływać na instytucje państwa, kwestie gospodarcze lub przekształcać funkcjonowanie samego systemu. Zmiany społeczne spotykają się z aprobatą tudzież dezaprobatą stosownej większości. W sytuacji, gdy stosowna większość wyraża negację zmiany, następuje rotacja procesu, ponownie sformułowane oczekiwania społeczne czekają na podjęcie kolejnego działania politycznego przez struktury decydenckie. Należy także wspomnieć o podejmowaniu decyzji politycznej bezpośrednio wewnątrz systemu. Kluczową rolę w tym procesie odgrywają gotowe projekty ustaw (na ogół nieznanne opinii publicznej), wówczas w sytuacji buntu elektoratu zachodzi konwersja wsteczna – podjęta decyzja uwsteczniwana jest do początków procesu decyzyjnego (elementów wejścia)⁵.

Na przestrzeni ostatniego 25-lecia nastąpiła pokaźna dynamizacja ruchów społecznych, które coraz częściej uczestniczą w sprzężeniu zwrotnym, będąc w opozycji do zmian, które aktualnie znajdują się w fazie wyjściowej. Możemy posłużyć się tutaj takim przykładem, jak m.in. protesty przeciwko porozumieniu ACTA, które zdaniem protestujących było zamachem na wolność słowa w Internecie. Istnieje przy tym prawdopodobieństwo radykalizacji (zależnie od tego, co jest przedmiotem protestu). Zradykalizowane i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie ma potencjał do wymuszenia konstruktywnej zmiany całego establishmentu politycznego, który nie spełnia ich oczekiwań lub nie daje perspektyw, stanowiących motyw do udzielenia dalszej legitymizacji w społeczeństwie. Uwzględniając europejski kontekst geopolityczny jeszcze do niedawna bardzo trudno było komukolwiek uzmysłowić sobie zainicjowanie antyestablishmentowego społeczeństwa obywatelskiego, które zaneguje elity od wewnątrz, co dokonało się tuż za naszą wschodnią granicą. Za sprawą tychże wydarzeń argumentacja przedstawiona przez D. Eastona staje się praktycznie niepodważalna. W całej synergii zdarzeń widać, iż wszędzie tam, gdzie idea społeczeństwa obywatelskiego jest dobrze rozumiana, tam istota władzy przebiega dwutorowo wraz z przemiennością zdarzeń, co stanowi pierwszy krok do prawidłowego partycypowania wolnością sensu stricto.

Problematyka uczestnictwa wyborczego w Polsce

Tematyka absencji wyborczej w kontekście polskim zajmuje sporą część dyskursu politycznego i medialnego. Media sycą się tym tematem zwłaszcza w trakcie kampanii wyborczych. Istnieje wiele ujęć etymologicznych odnoszących się do zagadnień partycypacji oraz ordynacji wyborczej. Definiowanie pojęcia uczestnictwa wyborczego w znaczeniu generalnym odwołuje się do aktywnego korzystania z prawa wybierania, a także, choć na mniejszą skalę, z prawa do wybieralności. Niski poziom uczestnictwa wyborczego, to jeden z najpoważniejszych aspektów regresyjnych i dewastujących 25-letni dorobek suwerennej i demokratycznej Polski. Nie sposób zaprzeczyć twierdzeniu, iż zagadnienie niskiej

⁵ *System polityczny*, http://www.cenzuraobywatelska.pl/System_polityczny.html [dostęp 27.06.2014].

frekwencji wyborczej można klasyfikować jako pewną formę dewiacji, obecnej (w mniejszym bądź większym stopniu we wszystkich krajach – poza tymi, gdzie wprowadzono przymusowe uczestnictwo wyborcze, np. w Belgii, Luksemburgu). Uczestnictwo wyborcze stanowi niepodważalny fundament demokratycznego państwa prawnego. Podwaliny struktury demokratycznej są każdorazowo wzmacniane bądź osłabiane przez współczynnik uczestnictwa w akcie wyborczym. Konsekwencją dokonanego wyboru jest udzielenie społecznego wotum zaufania, a więc de facto legitymizacji władzy z bezpośredniej woli narodu wyrażonej w jego stosownej większości. Im mniejsza jest absencja w wyborach, tym większa jest siła uzyskanego mandatu uprawniającego do rządzenia. Przeprowadzono już wiele studiów badawczych dotyczących zachowań wyborczych, wnioski po wnikliwej analizie skłaniają do zadania pytania, jakie mogą być powody tego niepokojącego trendu. Przyczyn niniejszego problemu jest wiele, a do najistotniejszych należą:

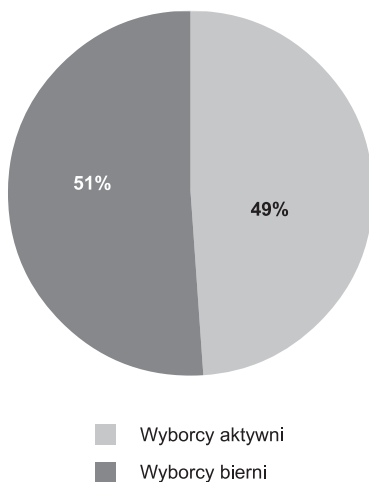
- brak zaufania społecznego między jednostkami,
- brak zaufania do elit,
- brak wiedzy na temat wielkiej wagi każdego z oddanych głosów w akcie wyborczym,
- niewystarczalna identyfikacja wyborcza z liderem,
- poczucie niemocy wobec motoryki zmian itp.

Zdaniem M. Cześnika⁶ system boryka się z nierównościami w samym uczestnictwie wyborczym – najchętniej głosują ludzie z górnych struktur społecznych, zaangażowanie spada wprost proporcjonalnie do oddolnego statusu zajmowanego w społeczeństwie. Społeczeństwo żyje w dość iluzorycznym przekonaniu, iż poprzez brak uczestnictwa w wyborach zaimplikuje jakieś szeroko pojęte zmiany w elitach, tymczasem aksjologia życia politycznego jest odwrotna. Zaniechanie uczestnictwa w wyborach jest wyrażeniem aprobaty dla obecnej konfiguracji sceny politycznej, a zarazem czynnikiem demotywującym elity do roztropnego rządzenia w poczuciu elementarnej służby społecznej, troski o pomyślność obywateli aż po pomnażanie kapitału społecznego dla dobra ogółu, co powinno być celem najwyższym z punktu widzenia filozofii rządzenia.

Wybór alternatywny

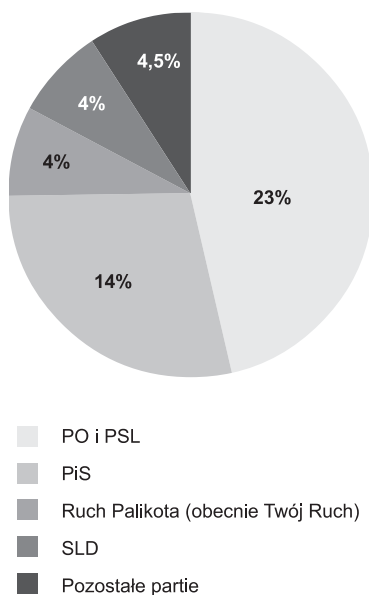
Paradoksalnie budowę alternatywnego ładu elit politycznych umożliwia nam sama konstrukcja systemu opierająca się na pełni skutecznych mechanizmów przy skoordynowanej mobilizacji obywateli żądnych zmian. Niemal podczas każdej kampanii wyborczej mass media lansują przekonanie bądź sugestie, że liczy się tylko poparcie udzielone partiom, które potencjalnie przekraczają 5-procentowy próg relewancji. Stanowi to tym samym utwierdzanie tej samej konstrukcji od 1989 roku i jest o tyle prawdziwe, o ile poparcie udzielone małym formacjom byłoby rozproszone lub dotknięte niskim odsetkiem uczestnictwa w wyborach. Analizując wyniki wyborów parlamentarnych w Polsce z 2011 roku, można zauważyć usytuowanie się poziomu absencji wyborczej na poziomie 51%, co oznacza, że tylko 49% uprawnionych skorzystało z prawa do głosowania.

⁶ M. Cześnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, ISP, <http://www.isp.org.pl/files/20145849250174351001263374709.pdf> [dostęp 27.06.2014], s. 3–5.



Rysunek 1. Frekwencja w wyborach parlamentarnych 2011 (wynik przybliżony)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.



Rysunek 2. Alokacja głosów w systemie politycznym (wynik procentowy przybliżony)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Na podstawie zebranych danych widać wyraźnie, że przy współczynniku 51% absencji wyborczej obecną elitę rządzącą wybrało niespełna 23% Polaków uprawnionych do głosowania, a największą partię opozycyjną zaledwie 14% posiadających prawo wybierania. Ogółem oznacza to, iż niska frekwencja jest zjawiskiem wysoce destrukcyjnym. Im niższy jest współczynnik frekwencji bądź wyżej uplasuje się odsetek głosów nieważnych, tym

łatwiej utrzymać obecną konfigurację systemu. Jednakże wolność i demokracja nie pozostają wobec takiego studium przypadku bezsilne, lecz to my obywatele naszą apatią do *political regime* na to pozwalamy – mylnie uważając, iż nieuczestniczeniem w wyborach zmienimy polityczną generację. Tymczasem demokracja dostarcza sama w sobie panaceum – wystarczy, że 51% ludzi lekceważących dotychczas wybory wybierze sobie chociażby 2–3 ugrupowania spoza establishmentu, a z całą pewnością potencjalna dwupodmiotowa koalicja zdobędzie sejmową większość uprawniającą do przejęcia mandatu.

Dojrzała demokracja wzrasta na odpowiedzialności obywateli za państwo, a w drugiej kolejności na roztropności rządzących, naszym zadaniem jest ich skutecznie weryfikować i rozliczać poprzez umacnianie mandatu społecznego, który legitymizuje podmioty na scenie politycznej w Polsce i pozostałych państwach demokratycznych.

Polska na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej jest krajem o najniższym współczynniku Dahla (realnego uczestnictwa). Statystyki kryterium Dahla potwierdzają, spory niedostatek naszej przestrzeni demokratycznej, gdzie w braku uczestnictwa w wyborach pokłada się nadzieję na zmiany. Każdy ustrój demokratyczny u swych podstaw ma zainicjowane rządy ludów i nie da się uczynić przymiotu sprawowania władzy oraz obywatelskiej odpowiedzialności za państwo aspektami rozdzielnymi względem siebie. Wielu badaczy zwraca uwagę na długofalowość procesów demokratyzacji państwa i jego społeczeństwa. Trudno jednakże nie dostrzec wielkiego kroku cywilizacyjnego, który dokonuje się bezpośrednio na naszych oczach przy zwiększającej się roli społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju, zatem należy mieć nadzieję, że proces ten będzie się umacniał – czyniąc polską demokrację silniejszą i bardziej odpowiedzialną.

W ciągu ostatnich lat notuje się duży przyrost inicjatyw o profilu NGO, które są doskonałym narzędziem do budowy relacji konsolidujących struktury i grupy społeczne. Silnie zinstytucjonalizowane więzi społeczne są bardzo pożądanym, choć jeszcze wciąż niedostatecznie docenionym wytworem demokracji, umacniającym mikro- i makrostruktury w społeczeństwie polskim.

Bibliografia

- Bichta T., *Proces decyzyjny w partiach politycznych*, UMCS, http://annales.umcs.lublin.pl/tt_p.php?rok=2008&tom=15§io=K&numer_artykulu=07&zeszyt=2 [dostęp 27.06.2014].
- Cześnik M., *Partycypacja wyborcza Polaków*, ISP, <http://www.isp.org.pl/files/20145849250174351001263374709.pdf> [dostęp 27.06.2014].
- Cześnik M., *Partycypacja wyborcza w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Cześnik M., *Uczestnictwo wyborcze a podaż w polskim systemie politycznym – komentarz do badań*, Fundacja Batorego, Masz Głos, Masz Wybór, <http://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2011/12/Uczestnictwo-wyborcze-1.pdf> [dostęp 27.06.2014].
- Gryz J., *Teoria polityki*, Polski Uniwersytet Wirtualny, Łódź 2005.
- Kinowska Z., *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9789F55A271ABAC6C1257AC9004D8BE0/\\$file/Infos_136.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9789F55A271ABAC6C1257AC9004D8BE0/$file/Infos_136.pdf) [dostęp 27.06.2014].

Raabe S., *Transformacja i społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, http://www.kas.de/wf/doc/kas_15103-1522-8-30.pdf?081119041438 [dostęp 27.06.2014].

System polityczny, http://www.cenzuraobywatelska.pl/System_polityczny.html [dostęp 27.06.2014].

Zajda K., *Czym jest kapitał społeczny mieszkańców polskiej wsi, jak go mierzyć i czy warto inwestować w jego wzmocnienie?*, Uniwersytet Łódzki, http://dspace.uni.lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/331/171_zajdaFolia%20Sociologica%2037.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp 27.06.2014].

Zarycki T., *Kapitał społeczny a trzy polskie drogi do nowoczesności*, <http://www.iss.uw.edu.pl/zarycki/pdf/kapital-spoeczny.pdf> [dostęp 27.06.2014].

Summary

Civil society inspires change the political establishment?

The Democracy debate will always deal with the subject of emotions and social swaying that will devote much of its part to public and political discourse. Democracy is not ideal and never will be, however it may be well-organized, oriented towards individual aspiration. The 25th anniversary of Polish democracy is a time of discussion and analyses. Over the past quarter of a century the evolution of the immense economic and political situation occurred (including on an international level) along with the relations within society. Decentralization of power shifts and the shift of power in the direction of civil society, in order to give the principles of social will of the majority. Under the concept of democracy, there is always a multi-sectoral responsibility for the state and the autonomous decisions and methods of functioning in society. The real conception of freedom (as well as ways of its orientation) is in the long term a guarantee of the increase in social capital, and this must build on mutual social trust. Cooperation is an inseparable instigator of social change, which may be introduced as a new political class into politics. The concept of each change raises social concerns that can be successfully overcome by strong consolidation of social structures on the vertical dimension. The basis of civilization is the progress of the sustainable use of social capital and its constant search for new resources. The declining establishment in Polish politics, is a consequence of high absenteeism in the electoral participation of Poles. However, it seems that a good deal of confidence to the young democratic Polish state is still a shameful legacy of the PRL era.

Keywords: society, political system, democracy, elections, political parties, government, establishment

Streszczenie

Społeczeństwo obywatelskie inspiratorem zmiany establishmentu politycznego?

Debata o demokracji będzie zawsze tematem o dużej rozpiętości emocji i nastrojów społecznych, którym poświęcona zostanie istotna część dyskursu publicznego i politycznego. Demokracja nie jest łaodem idealnym i nigdy nim nie będzie, może natomiast być łaodem dobrze zorganizowanym, zorientowanym na aspiracyjne dążenia jednostek. 25-lecie polskiej demokracji to czas podsumowań i analiz. Okres minionego ćwierćwiecza to okres ogromnej ewolucji gospodarczo-politycznej (a w tym w wymiarze międzynarodowym) czy wreszcie symetrii stosunków wewnątrzspołecznych. Decentralizacja władzy przesuwaa ciężar decyzyjny w kierunku społeczeństwa obywatelskiego, aby nadać pryncypia woli społecznej większości. Pod pojęciem demokracji kryje się także wielosektorowa odpowiedzialność za państwo oraz za autonomiczne decyzje i wybrane sposoby funkcjonowania w społeczeństwie.

Prawdziwe rozumienie wolności (a także sposobów jej ukierunkowania) staje się w długofalowej perspektywie gwarantem pomnażania kapitału społecznego, ten zaś musi być budowany na wzajemnym zaufaniu społecznym. Współdziałanie jest nierozłącznym inicjatorem społecznej zmiany, na płaszczyźnie której możliwe jest wprowadzenie do systemu politycznego zupełnie nowej klasy politycznej.

Pojęcie każdej zmiany budzi społeczne obawy, które mogą być sukcesywnie przezwyciężane silną konsolidacją struktur społecznych na poziomie wertykalnym.

U podstaw cywilizacyjnego postępu leży zrównoważone wykorzystywanie kapitału społecznego i nieustanne poszukiwanie jego nowych źródeł. Obniżający się poziom establishmentu w polskiej polityce stanowi konsekwencję dużej absencji w obszarze partycypacji wyborczej Polaków. Wydaje się jednak, że spora doza nieufności do młodego demokratycznie państwa polskiego jest jeszcze niechlubną spuścizną PRL-owskiej epoki.

Słowa kluczowe: społeczeństwo, system polityczny, demokracja, wybory, partia polityczna, rząd, establishment

Edyta Pietrzak

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Dialektyka globalności i lokalności. Wpływ globalizacji na innowacje w sferze publicznej

Innowacyjność w sferze społeczno-politycznej rozumiana być może jako ulepszenie, poprawienie czy uaktualnienie istniejących już struktur. Związana jest z pojęciem alternatywy (*alter* z łac. to *inny*) i odnosi się do zmiany, wyboru, wariantowości, a także różnorodności. W obszarze bytów społecznych możemy ją wiązać z niejednorodnością, złożonością i dynamiką, gdyż tylko wówczas, gdy tożsamość bytu społecznego jest otwarta, mogą pojawić się alternatywne struktury z niego wyrastające czy też biorące w nim początek.

Celem artykułu jest pokazanie, jak wspomniane właściwości wzmacniane są za sprawą procesów globalizacyjnych¹. Dlatego też artykuł prezentuje innowacje w sferze publicznej zainicjowane globalizacją oraz wynikającymi z niej przemianami. Punktem wyjścia doprowadzającym nas do hipotezy badawczej są przemiany przestrzeni fizycznej, które dokonały się między innymi za sprawą rozwoju technologii i komunikacji. Rozwój nowych form i technik komunikacji był czynnikiem wyzwalającym innowacje w szeroko rozumianej sferze publicznej z instytucjami państwa na czele, poprzez organizacje społeczno-polityczne, aż po nieformalne ruchy społeczne. W jego konsekwencji globalność i lokalność zaczęły się powoli przenikać.

Prezentowana analiza oparta jest na hermeneutycznej (w ujęciu Gadamerowskim) analizie tekstów z zakresu szeroko rozumianej myśli politycznej i odnosi się do interpreta-

¹ Choć Guy Setnding stwierdził, że za sprawą kryzysu finansowego z 2008 roku czas globalizacji już się skończył, a Martin Albrow postawił tezę, że era globalizacji ziemskiej, „europejskie tysiąclecie” bądź „europejska historia świata” weszła w fazę epilogu. Oznacza to tyle, że nie ma już na świecie miejsca, w którym moglibyśmy wystąpić jako pierwsi. Zob. P. Sloterdijk, *Kryształowy pałac. O filozoficzną teorię globalizacji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011, s. 194–195.

cyjnej perspektywy badań politologicznych. Dlatego też przedmiotem jest tu nie tyle sama rzeczywistość, ile sposób myślenia o rzeczywistości.

Przestrzeń, elity i nomadzi

Tradycyjne postrzeganie przestrzeni kształtowało się za sprawą kategorii, takich jak: **centrum i peryferia**. Globalizacja wiąże się natomiast z nieokreślonym porządkiem i brakiem centrum. Dlatego też Paul Virilio w swoim artykule *Un monde surexposé: fin de l'histoire, ou fin de la géographie?* w miejsce tezy Francisa Fukuyamy o „końcu historii” stawia tezę o „końcu geografii”². Jej źródłem jest konstatacja, że w świecie, w którym odległości nie mają już większego znaczenia, coraz trudniej utrzymać także koncepcję granicy geofizycznej. Globalizacja zatem pociąga za sobą odejście od dwuwymiarowej przestrzeni euklidesowej z wyraźnie zaznaczonymi granicami, na rzecz przejścia do wielowymiarowej przestrzeni globalnej z nieciągłymi i wzajemnie się przenikającymi superprzestrzeniami.

Globalna scena społeczno-polityczna postrzegana jest jako sfera możliwości, która tworzy nowe formy tożsamości i ekspresji, nie niszcząc przy tym lokalnych kontekstów. I choć teorie globalizacji i jej interpretacje są zazwyczaj przejawem światopoglądu etnocentrycznego, odpowiadającego zachodniej wizji homogenizacji świata, to globalizacja nie zawsze wiąże się z ujednoliceniem. Nazywanie świata globalną wioską nie oznacza wszakże, że cały świat kieruje się tymi samymi wartościami. W myśl stworzonej przez antropologów teorii indygenizacji niezachodnie kultury po okresie fascynacji zachodnią techniką przeżywają okres powrotu do wartości lokalnych. Z bezpośredniego spotkania odmiennych wartości kulturowych wynika kreolizacja zjawisk. Indygenizacja i kreolizacja znane są również pod pojęciem, spopularyzowanej przez Rolanda Robertsona, glokalizacji³ opisującej globalizację raczej z perspektywy lokalnej. Ponadto lokalności i globalności nie postrzega się już jako opozycji, ale jako przenikające się wzajemnie zasady. Peter Sloterdijk w bogatej literaturze dotyczącej globalnych procesów wyróżnia dyskusję na temat relacji lokalności z globalnością i znalezienia między nimi jakiegoś *modus vivendi*.

Świat granic tradycyjnie powiązany był nie tylko z geografą, ale i z klasowością. Zamożne kosmopolityczne elity więcej wspólnego miały z elitami innych krajów niż ludnością niższych klas społecznych⁴. Także i dziś elity funkcjonują ponad podziałami geograficznymi, jednakże bezpośrednią konsekwencją globalizacji jest egalitaryzacja granic. Ich przekraczanie stało się czymś powszechnym także i dla zwykłych obywateli. Co prawda, elity podróżują w przestrzeni szybciej niż kiedykolwiek, lecz sieć władzy, którą tworzą, nie zależy od tych podróży. Dzieje się tak, ponieważ władza stała się bezcielesna i przynależność terytorialna nie jest jej podstawową cechą.

² P. Virilio, *Un monde surexposé: fin de l'histoire, ou fin de la géographie*, „Le Monde diplomatique”, sierpień 1997, s. 17. Por. Richard O'Brien, *Global Financial Integration: The End of Geography*, Council on Foreign Relations, London 1992.

³ Zob. szerzej: R. Robertson, *Globalization in Featherstone*, [w:] *Global Modernities*, (red.) S. Lasch, R. Robertson, Sage Publications Ltd., London 1992.

⁴ Z. Bauman, *Globalizacja*, PIW, Warszawa 2000, s. 18.

Eksterytorialna władza chroniona jest przed wspólnotami lokalnymi, tak jak elity odizolowane są od reszty społeczeństwa, ponoszącej kulturowe, społeczne i polityczne konsekwencje tej izolacji. O ile jednak eksterytorialność elit daje poczucie wolności, o tyle terytorialne przywiązanie pozostałej części społeczeństwa do lokalności odczuwane być może jako uwięzienie.

Tradycyjnie pojęcie przestrzeni było sprowadzone do fizyczności, jednak za sprawą globalizacji zostało ono od niej oddzielone. Obecnie społeczeństwo konstruuje się wokół przepływów obrazów, dźwięków, symboli. Przepływy są ekspresjami procesów determinujących życie gospodarcze, polityczne i symboliczne⁵. Pierwszą warstwę przestrzeni przepływów tworzy materialne wsparcie technologiczne, obieg wymiany elektronicznych urządzeń opartych na komunikacji. Drugą warstwę tworzą węzły i koncentratory będące wymiennikami koordynującymi komunikację i interakcję. Trzecia warstwa to przestrzenna organizacja pełniących funkcje kierownicze elit, wokół których przestrzeń jest łączona. Elity są kosmopolityczne, ludzie są lokalni. Przestrzeń władzy rzutuje na cały świat, a życie i doświadczenie ludzi zakorzenione jest w miejscach, kulturze i historii. Im bardziej więc organizacja społeczna oparta jest na przepływach, tym bardziej logika globalnej władzy wymyka się kontroli lokalnych społeczeństw. Przybiera to dwie formy: pierwsza z nich to tworzenie społeczeństwa elit symbolicznie odosobnionego od reszty funkcjonującego w ramach mikrosieci, druga forma to tworzenie stylu życia unifikującego symboliczne środowisko elit na całym świecie przez usunięcie historycznej odrębności⁶. Globalizacja tworzy zatem punkt przecięcia obecności i nieobecności splotów społecznych wydarzeń i relacji dziejących się „na odległość” z kontekstami lokalnymi. Wydarzenia z jednego biegunu powodują wystąpienie odmiennych wydarzeń na drugim biegunie, w wyniku czego mamy do czynienia z **dialektyką globalności i lokalności**⁷.

Konsekwencje opisanych przemian przestrzeni fizycznej widoczne są również dla przestrzeni publicznej. Tradycyjnie kształtowana była ona przez miejsca spotkań typu agora będące przestrzenią konstytuowania norm. Dzięki temu sprawiedliwość rozkładała się poziomo i umacniała spójną przestrzenią wspólnotę. Dziś można powiedzieć, że role przestrzeni publicznej przejął Internet. Jest on jednakże przestrzenią anonimową, w której wyroki mogą być wydawane bez konsekwencji. Miejsca, w których brakuje przestrzeni publicznej, nie dają także możliwości dyskusji nad normami oraz ścierania się wartości. Na przestrzeń terytorialną, urbanistyczną i architektoniczną nałożyła się cyberprzestrzeń. Charakteryzuje się ona rozproszaniem władzy, brakiem hierarchii i centrum, a także decentralizacją, otwartością i możliwością ekspansji⁸.

⁵ M. Castells, *Spółczesność sieci*, PWN, Warszawa 2007, s. 412. Przez przepływ Castells rozumie celowe, programowalne sekwencje wymiany i interakcji między fizycznie rozłączonymi pozycjami zajmowanymi przez aktorów społecznych w ekonomicznych, politycznych i symbolicznych strukturach społeczeństwa.

⁶ Ibidem, s. 414–417.

⁷ A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość: „ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, PWN, Warszawa 2006, s. 23–29.

⁸ S. Sassen, *Globalizacja. Eseje o nowej mobilności ludzi i pieniędzy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 163.

Za sprawą ujednolicenia przestrzeni miast doszło do powolnego uszczuplenia miejskiej przestrzeni publicznej⁹. Zabiegi te wiązały się z rozpadem więzi społecznych i powiązań lokalnych. Zapewniły anonimowość i poczucie samotności. Pozbawione różnorodności społeczeństwa charakteryzują się podejrzliwością w stosunku do innych, brakiem tolerancji oraz przywiązaniem do „porządku i prawa” wzmagającym podziały klasowe, etniczne i rasowe¹⁰. I o ile kiedyś miasta powstawały, by zapewnić mieszkańcom bezpieczeństwo przed wrogiem zewnętrznym, dziś raczej kojarzą się z lękiem przed wrogiem wewnętrznym. Stąd pojawiają się strategie unikania się i separacja¹¹. Jest to także separacja o charakterze klasowym, przejawiająca się w budowaniu strzeżonych osiedli, drenażu struktury miast w kierunku przedmieść i centrów handlowych czy tworzenia enklaw biedy. Figurą zamieszkującą tę przestrzeń coraz częściej jest nomada¹².

Dla Gilles’a Deleuze’a bycie nomadą polega na przekraczaniu granic, podążaniu gdzieś, nie bacząc, dokąd się podąża¹³. Rys nomadyczny możemy odnaleźć także we współczesnych ruchach politycznych, festiwalach muzycznych, happeningach, a nawet w stosujących przemoc grupach terrorystycznych¹⁴. Świadomość nomadyczna oznacza, że żaden rodzaj tożsamości nie jest traktowany jako stały. Nomada, przemieszczając się, tworzy połączenia pozwalające na przetrwanie, ale nie przyjmuje nigdy jednej określonej tożsamości¹⁵. Nie przyjmuje za swoją również żadnej określonej fizycznie przestrzeni. Rzecz ma się jednak inaczej z przestrzeniami wirtualnymi, które nie tylko przemierza, ale również tymczasowo się w nich zdomowia. Zdomowienie owo nie jest jednak spowodowane utożsamieniem się z wartościami lokalnej przestrzeni geopolitycznej.

Państwo jako węzeł komunikacyjny

Globalizacja doprowadziła także do redefinicji ograniczeń sprawowania władzy¹⁶. David Held pokazał, że klasyczna teoria władzy skupiona na państwie narodowym, od czasu gdy najważniejsze elementy struktury społecznej stały się jednocześnie globalne i lokalne,

⁹ R. Sennett, *Something in the city: The spectre of uselessness and the search for a place in the world*, „Times Literary Supplement”, 22.09.1995, s. 13.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Z. Bauman, *Globalizacja...*, op. cit., s. 57–59.

¹² R. Braidotti, *Podmioty nomadyczne. Ucieleśnienie i różnica seksualna w feminizmie współczesnym*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 28. Wyobrażenie nomadyzmu zaczerpnięte jest z doświadczenia ludów dosłownie nomadycznych, ale odnosi się także do krytycznej świadomości, która sprzeciwia się zamknięciu w społecznie zakodowanych sposobach myślenia i zachowania. Nie każdy nomada podróżuje po świecie. Stan nomadyczny bardziej niż fakt podróżowania definiuje obalanie konwencji. Migrant ma ustalone przeznaczenie i wędruje z jednego miejsca w drugie z jakiegoś wyraźnego powodu. Bycie migrantem związane jest także ze strukturą klasową i mało korzystnym położeniem ekonomicznym. Banicja wiąże się raczej z powodami politycznymi niż z przynależnością do niższej klasy. Nomadyzm natomiast jest rodzajem bezklasowości i pozostawania poza klasyfikacjami.

¹³ Przykładem takiego nomadycznego stylu życia jest figura kłacza. Deleuze przeciwstawia go linearnym korzeniom drzew. Dlatego świadomość nomadyczna jest rodzajem oporu politycznego wobec hegemonii.

¹⁴ S. Plant, *Nomads and revolution*, „Journal of the British Society for Phenomenology”, no. 1, 1993, s. 88–101.

¹⁵ R. Braidotti, *Podmioty nomadyczne...*, op. cit., s. 64.

¹⁶ U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 84.

pozbawiona została sensu¹⁷. Jurgen Habermas uważa również, że we współczesnej „post-narodowej konstelacji” także i procesy legitymizacji w coraz większym stopniu przenosić się będą w sferę ponadnarodową. Zygmunt Bauman stworzył teorię polityki w zglobalizowanym świecie. Saskia Sassen opisuje procesy przemiany społeczeństwa w „globalne skupiska”¹⁸. Konkretnie układy władzy określają formy skupisk, będące jednocześnie lokalnymi i globalnymi.

Przestrzeń publiczna jest dziś systemem złożonym i dynamicznym. Państwo staje się w tej nieliniowej strukturze pośrednikiem lub węzłem komunikacyjnym umożliwiającym współpracę między uczestnikami. Zachowuje pozycję centralną, lecz nie scentralizowaną. Jest to skoordynowanie działania państw i innych struktur władzy działających poza granicami państwowymi, które jawi się jak „rządzenie na świecie, a nie rządzenie światem”¹⁹.

W dobie informatyzacji następuje fragmentaryzacja życia społeczno-ekonomicznego. Podstawę współczesnej komunikacji międzyludzkiej tworzy „kultura rzeczywistości wirtualnej”, która stanowi obszar polityki przestrzennej jako przepływu i prowadzi do wytworzenia się nowego życia zbiorowego opartego na sieci.

Sieci władzy skonstruowane wokół państwa i systemu politycznego stanowią istotną funkcję w tworzeniu ogólnej sieci władzy. Reprodukacja władzy²⁰ zależy wciąż od koordynujących i relacyjnych funkcji państwa. Dlatego też państwo stanowi sieć gwarantującą funkcjonowanie innych sieci władzy²¹. Władzę w sieci sprawuje się za pomocą konstruowania znaczeń w ludzkich umysłach przez proces komunikacji odbywający się w globalnych multimedialnych sieciach komunikacji masowej, także w jej zindywidualizowanej formie²². Sieci komunikacyjne są narzędziami sprawowania władzy, bo to za ich pośrednictwem można wpływać na ludzkie umysły.

¹⁷ Zob. D. Held, *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Polity, Cambridge 2004.

¹⁸ Zob. S. Sassen, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton 2006.

¹⁹ J. N. Rosenau, *Governance in Globalizing Space*, [w:] J. Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 181.

²⁰ M. Castells, *Władza komunikacji*, PWN, Warszawa 2013, s. 23. Władza formuje się za pomocą dwóch głównych mechanizmów, przemocy i dyskursu wzajemnie się wspierających i uzupełniających. Foucault opisuje dyskurs dyscyplinujący jako więzienie podobne do instytucji życia społecznego. Weber uważał, że władza to także możliwość przeprowadzenia swojej woli wbrew oporowi społecznemu. W związku z tym dla Habermasa kwestia legitymizacji jest już trzonem umożliwiającym państwu sprawowanie władzy. Dla Castellsa władza to zdolność relacyjna umożliwiająca aktorom społecznym wywieranie asymetrycznego wpływu na decyzje innych aktorów społecznych, tak by umacniała się wola, interesy i wartości tych pierwszych. Władza sprawowana jest za pośrednictwem przymusu lub „struktur znaczeniowych tworzonych na podstawie dyskursów, które ukierunkowują działania aktorów społecznych”. Społeczeństwo definiuje się wokół wartości i instytucji, a to, co wartościowe i zinstytucjonalizowane, definiuje się przez relację do władzy. Dlatego władza jest najbardziej podstawowym procesem społecznym. Relacje władzy kształtowane są przez dominację instytucji społecznych.

²¹ Ibidem, s. 418–419.

²² Ibidem, s. 409.

Sieci jako innowacje w sferze publicznej

Sieci to społeczności wirtualne, komunikujące się za pomocą Internetu i sieci komputerowych i jednocześnie odrywające życie towarzyskie od konkretnego, fizycznego miejsca²³. Korzenie społeczności sieciowych sięgają do lat sześćdziesiątych XX wieku. Korzystały z nich różnorakie ruchy społeczne w celu głoszenia swoich poglądów. Ich charakterystyczne cechy to pozioma komunikacja oparta na wolności słowa oraz zdolność znalezienia w sieci własnego miejsca²⁴. Sprzyjają one powstawaniu nowych wzorców interakcji społecznych.

Aby zrozumieć te nowe interakcje społeczne, Castells proponuje na nowo zdefiniować społeczności lokalne. W związku z tym wykorzystuje definicję Barry'ego Wellmana o „społecznościach jako sieciach więzi międzyludzkich, które są źródłem życia towarzyskiego, wsparcia, informacji, poczucia przynależności i tożsamości społecznej”²⁵. Definicja ta pokazuje przesunięcie interakcji ze społeczności lokalnej do sieci. W tradycyjnym socjologicznym sensie społeczności opierały się na wspólnych wartościach i organizacji życia. Sieci zaś budowane są przez wybory i strategie tworzących je aktorów. Opisywana transformacja życia społecznego polega na zastąpieniu lokalnych społeczności przez sieci jako główną formę związków społecznych, co odnosi się zarówno do przyjaźni, jak i do więzi rodzinnych. Wzorcem kontaktów międzyludzkich stała się więc zamieszkująca wspólnie mała rodzina, z której rozchodzi się sieć wybiórczych więzi jej poszczególnych członków²⁶.

Zbiorowe działania podejmowane w celu przekształcenia instytucji społecznych inicjowane są przez ruchy społeczne XXI wieku. Ich wspólną cechą jest koncentracja wokół sfery kulturowej. Kluczowe jest dla nich przekazywanie wartości i mobilizowanie się w celu ich obrony. Dzieje się to dzięki systemom komunikacyjnym i środkom masowego przekazu. Z sieci internetowych korzystają organizacje społeczne oraz instytucje lokalne, wprowadzając tym samym demokrację obywatelską w cyberprzestrzeń, w wyniku czego wyłoniło się szereg przywódców lokalnego szczebla. Stało się to także za sprawą poszukiwania nowych form organizacji i zwiększania samoświadomości społeczeństwa przez lokalne ruchy oraz dążenia władz lokalnych do poszukiwania nowych form legitymizacji²⁷.

Sieci tworzone przez społeczności lokalne przekazywały informacje lokalnych władz i organizacji pozarządowych, organizowały pionową wymianę informacji i elektroniczną konwersację między uczestnikami oraz umożliwiały ludziom dostęp do Internetu, a tym samym do źródła informacji i komunikacji. Wraz z większą dostępnością Internetu sieci zaczęły specjalizować się na publiczne działające w ramach określonych reguł demokracji oraz społeczne koncentrujące się na pomocy społecznej i edukacji²⁸.

Społeczeństwo sieci to społeczeństwo globalne, choć nie znaczy to, że wszyscy ludzie włączeni są do sieci. Ale te sieci kształtują i kontrolują działania ludzkie, takie jak: rynki

²³ Ibidem, s. 135.

²⁴ Ibidem, s. 68.

²⁵ B. Wellman, *Physical place and cyberplace: the rise of networked individualism*, „International Journal of Urban and Regional Research”, no. 1, 2001, s. 1.

²⁶ M. Castells, *Galaktyka Internetu*, Dom Wydawniczy „Rebis”, Poznań 2003, s. 147.

²⁷ Ibidem, s. 164.

²⁸ Ibidem, s. 165–166. Zob. J. D. Clark, *Globalization and Civil Society*, [w:] *Critical Mass, The Emergence of Global Civil Society*, (red.) J. W. Walker, A. Thompson, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo 2008, s. 7–9.

finansowe, ponadnarodowa produkcja, zarządzanie dobrami i usługami, nauka, technologia, edukacja wyższa, media masowe, interaktywne sieci internetowe, kultura, sztuka, rozrywka, sport, międzynarodowe instytucje zarządzające gospodarką i stosunkami międzynarodowymi, religie, działalność przestępcza, ponadnarodowe organizacje pozarządowe czy ruchy społeczne²⁹ w każdym miejscu na ziemi. Strukturalną cechą tego społeczeństwa jest fakt przyłączenia lub odłączenia od sieci. Podstawą jego funkcjonowania jest wspomniana binarna logika włączenia/wyłączenia, której granice zmieniają się wraz ze zmianami programów sieci. Dlatego globalizacja sieci przebiegająca nierównomiernie jest zarazem najbardziej charakterystyczną cechą jego struktury społecznej. Mamy w związku z tym koegzystencję społeczeństwa sieci jako struktury globalnej ze społeczeństwami przemysłowymi, rolniczymi, wspólnotowymi pierwotnymi³⁰.

We wspólnej przestrzeni sieci komunikacyjnych, stworzonych przez Internet jako „wolny wytwór miłośników wolności powstaje umysł publiczny jako sieć umysłów poszczególnych ludzi, którzy tym myśleniem wpływają na sieci, a te w konsekwencji inaczej działają w sferze społeczno-politycznej³¹. Dlatego społeczeństwo obywatelskie jest szansą na odnowienie demokracji w warunkach społeczeństwa sieci.

Za sprawą ruchów społecznych XXI wieku produkowane są nowe wartości, przekształcane instytucje społeczne, tworzone nowe normy oraz sprawowana jest opisywana przez Ulricha Becka przeciwwładza³². Powstają one w procesie autonomicznej komunikacji poza kontrolą władzy. A ponieważ nad mediami panują w dużej mierze ośrodki władzy instytucjonalnej, politycznej lub ekonomicznej, dlatego w społeczeństwie sieci komunikacja przenosi się do sieci bezprzewodowych i na platformy komunikacyjne, które zapewniają możliwość dyskusji i koordynacji działań. Oprócz tego ruchy społeczne budują także przestrzeń publiczną, tworząc wolne społeczności w przestrzeni miejskiej, zajmując symboliczne miejsca i budynki. Dzieje się tak, gdyż w instytucjonalnej przestrzeni publicznej dominują interesy elit³³. Wybór przestrzeni celuje w miejsca symboliczne naruszające przestrzeń władzy państwowej lub finansowej. W związku z tym tworząc wspólnotę symbolicznej lokalizacji, ruchy społeczne otwierają przestrzeń publiczną, łącząc tym samym cyberprzestrzeń z przestrzenią miejską i tworzą wspólnoty praktyk transformacyjnych³⁴.

Podsumowanie – sfera publiczna jako przestrzeń autonomii

Usieciowienie ruchów społecznych przybiera różne formy i oparte jest na Internecie oraz komunikacji mobilnej. Istnieją one w przestrzeni miejskiej, ale też w wolnej przestrzeni Internetu, więc mogą pozwolić sobie na brak określonego centrum, a mimo to prowadzić

²⁹ Zob. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, (red.) D. Held, Stanford University Press, Cambridge 1999; J. Stiglitz, *Globalizacja*, PWN, Warszawa 2004; M. Kaldor, *The Global Civil Society. An Answer to War*, Polity, Cambridge 2003; D. S. Grewal, *Network Power: The Social Dynamics of Globalization*, Yale University Press, New Haven 2008.

³⁰ M. Castells, *Władza komunikacji...*, op. cit., s. 38.

³¹ Ibidem, s. 423.

³² U. Beck, *Władza i przeciwwładza...*, op. cit.

³³ M. Castells, *Władza komunikacji...*, op. cit., s. 21–22.

³⁴ Ibidem, s. 22–23.

działania za pomocą koordynacji między wieloma węzłami sieci. W związku z tym nie potrzebują także formalnego przywództwa i organizacji pionowej, żeby przekazywać informację. Cechy te chronią ruch przed wrogami zewnętrznymi, ale i wewnętrznymi, takimi jak biurokratyzacja i manipulacja. Ruchy są hybrydami cyberprzestrzeni i przestrzeni miejskich, w ten sposób tworzą trzecią przestrzeń, którą Castells nazywa „przestrzenią autonomii”. Owa autonomia istnieje, gdy ludzie organizują się w wolnej przestrzeni sieci komunikacji i stają się siłą transformacyjną, gdy rzucają wyzwania instytucjonalnemu porządkowi dyscyplinarnemu i na przykład odzyskują przestrzeń miasta dla jego mieszkańców. Ruchy te są jednocześnie lokalne i globalne, łączą się z całym światem i prowadzą globalną debatę, a niekiedy wzywają do wspólnych działań lokalnych. Ich przedstawiciele mają głęboką świadomość, że problemy ludzkości są ze sobą powiązane, więc choć są zakorzenione w poszczególnych tożsamościach, to funkcjonują także w kulturze kosmopolitycznej. Genezą ich powstawania jest spontaniczne oburzenie, można nawet powiedzieć, że są to ruchy wirusowe zgodne z logiką sieci internetowych, rozprzestrzeniające się wraz z komunikatami. To, że są pozbawione przywództwa, wynika nie z braku liderów, ale z nieufności do delegowania władzy, z odrzucenia reprezentantów politycznych przez reprezentowanych, którzy poczuli się zdradzeni i zmanipulowani przez politykę władz. Te poziome sieci zarówno w wariancie miejskim, jak i sieciowym tworzą jedność przez wspólny cel do osiągnięcia, co sprzyja współpracy i solidarności. Mają pokojowy charakter i działają przez akty nieposłuszeństwa obywatelskiego. Próbuje zmienić państwo, choć nie dążą do przejęcia władzy. Są z gruntu polityczne, ale nie dają się przejść żadnej partii. Są wizją nowej utopii – demokracji usieciowionej opartej na interakcji społecznej w sensie lokalnym, jak i globalnym³⁵. Wizja ta jest jednocześnie najbardziej charakterystyczną innowacją sfery publicznej, jaka dokonała się za sprawą globalizacji.

Bibliografia

- Bauman Z., *Globalizacja*, PIW, Warszawa 2000.
- Beck U., *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Bendyk E., *Bunt sieci*, Polityka Spółdzielnia Pracy, Warszawa 2012.
- Braidotti R., *Podmioty nomadyczne. Ucieleśnienie i różnica seksualna w feminizmie współczesnym*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Castells M., *Galaktyka Internetu*, Dom Wydawniczy „Rebis”, Poznań 2003.
- Castells M., *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze internetu*, PWN, Warszawa 2013.
- Castells M., *Spółczesność sieci*, PWN, Warszawa 2007.
- Castells M., *Władza komunikacji*, PWN, Warszawa 2013.
- Clark J. D., *Globalization and Civil Society*, [w:] *Critical Mass, The Emergence of Global Civil Society*, (red.) J. W. Walker, A. Thompson, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo 2008.

³⁵ M. Castells, *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze internetu*, Warszawa 2013, s. 212–219.

Giddens A., *Nowoczesność i tożsamość: „ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*, PWN, Warszawa 2006.

Global Transformations. Politics, Economics and Culture, (red.) D. Held, Stanford University Press, Cambridge 1999.

Grewal D. S., *Network Power. The Social Dynamics of Globalization*, Yale University Press, New Haven 2008.

Held D., *Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*, Polity, Cambridge 2004.

Kaldor M., *The Global Civil Society. An Answer to War*, Polity, Cambridge 2003.

McLuhan M., *Zrozumieć media*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2004.

McLuhan M., *Galaktyka Gutenberga*, [w:] idem, *Wybór pism*, Zysk i S-ka, Warszawa 1975.

O'Brien R., *Global Financial Integration: The End of Geography*, Council on Foreign Relations, London 1992.

Plant S., *Nomads and revolution*, "Journal of the British Society for Phenomenology", no. 1, 1993.

Robertson R., *Globalization in Featherstone*, [w:] *Global Modernities*, (red.) S. Lasch, R. Robertson, Sage Publications Ltd., London 1992.

Rosenau J. N., *Governance in Globalizing Space*, [w:] J. Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford 2000.

Sassen S., *Globalizacja. Eseje o nowej mobilności ludzi i pieniędzy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

Sassen S., *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton 2006.

Sennett R., *Something in the city: The spectre of uselessness and the search for a place in the world*, "Times Literary Supplement", 22.09.1995.

Sloterdijk P., *Kryształowy pałac. O filozoficzną teorię globalizacji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011.

Stiglitz J., *Globalizacja*, PWN, Warszawa 2004.

Virilio P., *Un monde surexposé: fin de l'histoire, ou fin de la géographie*, „Le Monde diplomatique”, sierpień 1997.

Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa 2002.

Wellman B., *Physical place and cyberplace: the rise of networked individualism*, "International Journal of Urban and Regional Research", no. 1, 2001.

Wellman B., Gulia M., *Net surfers don't ride alone: virtual communities as communities*, [w:] *Networks in The Global Village*, (red.) B. Wellman, Westview Press, Boulder 1999.

Summary

Dialectics of globality and locality. The impact of globalization on the innovations in the public sphere

The paper presents innovations in the public sphere initiated by globalization and the ensuing changes. The starting point of the analysis is transformation of physical space obtained through the development of technology and communication. Development of new technologies and forms of communication was trigger innovation in the public sphere from the state institutions by sociopolitical organizations to informal social movements. As a result of this process globality and locality began to penetrate each other.

Keywords: innovations, public sphere, globalization, globality, locality

Streszczenie

Dialektyka globalności i lokalności. Wpływ globalizacji na innowacje w sferze publicznej

Artykuł przedstawia innowacje w sferze publicznej zainicjowane globalizacją oraz wynikającymi z niej przemianami. Punktem wyjścia prezentowanej analizy są przemiany przestrzeni fizycznej, które dokonały się między innymi za sprawą rozwoju technologii i komunikacji. Rozwój nowych form i technik komunikacji był czynnikiem wyzwalającym innowacje w szeroko rozumianej sferze publicznej z instytucjami państwa na czele poprzez organizacje społeczno-polityczne, aż po nieformalne ruchy społeczne. W jego konsekwencji globalność i lokalność zaczęły się powoli przenikać.

Słowa kluczowe: innowacje, sfera publiczna, globalizacja, globalność, lokalność

Barbara Rogowska
Uniwersytet Wrocławski

Ontologia i epistemologia w badaniach polityki ze szczególnym uwzględnieniem polityki wyznaniowej

Wstęp

Podjęmując badania naukowe w obszarze polityki, badacz może napotkać trudności o charakterze ontologicznym, epistemologicznym, metodologicznym, metodycznym i terminologiczno-definityjnym¹. Zwykle pojawiają się pytania o charakterze epistemologicznym dotyczące możliwości poznawania rzeczywistości politycznej, jak i procesu wytwarzania wiedzy o polityce. Wybór teorii epistemologicznych może zależeć od przyjętego modelu nauki, ten zaś jest rodzajem deklaracji światopoglądowej i aksjologicznej, co wskazuje na subiektywny walor naukowego postępowania badawczego. Szczególną trudność w wyborze teorii epistemologicznych napotyka się w odniesieniu do rzeczywistości politycznej państw totalitarnych/autorytarnych. Przykładem może być analiza polityki wyznaniowej władz komunistycznych wobec Kościoła rzymskokatolickiego.

Celem pracy jest poszukiwanie narzędzi ontologicznych, epistemologicznych do badania polityki wyznaniowej. Innymi słowy weryfikacji poszczególnych teorii epistemologicznych najbardziej adekwatnych do badania polityki sektorowej w systemie totalitarnym/autorytarnym i pokazanie znaczenia (przydatności) teorii epistemologicznych w prowadzonych badaniach.

Politykę wyznaniową władz wobec Kościoła rzymskokatolickiego można badać na różne sposoby. Jednakże zważywszy na jej przedmiotową rozległość i stopień skomplikowania oraz odniesienia do różnych dziedzin życia i sfer aktywności ludzkiej (politycznej,

¹ Por. K. Ajdukiewicz, *Zagadnienia i kierunki filozofii. Teoria poznania. Metafizyka*, „Czytelnik”, Warszawa 1983.

prawnej, gospodarczej, społecznej, kulturowej, religijnej, moralnej, etycznej), można mówić o konieczności prowadzenia badań interdyscyplinarnych, wymagających stosowania metod „elastycznych”, łatwo łączących się z innymi metodami i mających postać analizy wieloczynnikowej. Trzeba także wziąć pod uwagę to, że teoretyczne konceptualizacje mogą okazać się niepełne, każda ma swoje zalety i wady. Decydując się na ich zastosowanie w badaniu polityki wyznaniowej władz PRL, powinno się zdawać sprawę z tego, że niektóre z nich mogą spowodować pominięcie ważnych wymiarów tej polityki, niedoprecyzowanie czynników wyjaśniających. Mogą okazać się przydatne do innej rzeczywistości politycznej, ustrojowej i ideologicznej.

Tok prowadzenia eksploracji w badaniach polityki wyznaniowej zostanie zaprezentowany zgodnie z zasadami postępowania naukowego. Praca ta poświęcona zostanie wstępnym założeniom, ontologicznym i epistemologicznym, by uczynić badanie czytelnym, przynieść korzyść epistemologiczną w postaci sprawdzenia wybranych teorii.

Wielu politologów, metodologów zaleca, aby dla zachowania standardów naukowości, dla czytelności przeprowadzanych badań, dowodów i wniosków (wywodów) badacz określił swoje stanowisko ontologiczne i epistemologiczne. Ujawnia ono sposób myślenia i teoretyzowania, a wraz ze szczegółowym opisaniem metod stosowanych w postępowaniu badawczym określa (informuje), jak jest uprawiana politologia.

Wybór stanowiska ontologicznego

Wybór stanowiska ontologicznego może wynikać z poglądów (filozoficznych, naukowych, politycznych) lub być podporządkowany określonemu badaniu. Wydaje się, że wspomniana prezentacja powinna unikać wikłania się w spór na temat słuszności wybranej opcji. Trudno dyskutować nad dokonaniem wyboru ontologicznym, podobnie jak nad jego zasadnością, gdyż należy on do kwestii jak na razie nierozstrzygalnych.

Współczesną politologię (rozumianą jako obszar badawczy) cechuje wyjątkowa różnorodność zagadnień, teorii i metodologii przydatnych do badania złożonych zjawisk i procesów politycznych. Na przykład podejmując się analizy polityki wyznaniowej w PRL wobec Kościoła rzymskokatolickiego, należy odpowiedzieć na pytanie, jaki potencjał, ale i jakie ograniczenia drzemą w poszczególnych ujęciach badawczych.

Sposób badania zależy od przyjętej koncepcji pojmowania rzeczywistości. Odpowiedź na pytanie: czym jest rzeczywistość? – niezależnie od tego, jaka będzie – wpływa na definiowanie przedmiotu badań. Ontologia wyznacza ramy aparatury pojęciowej, niezbędnej do interpretacji pozyskanych danych.

Wyróżniamy dwa rodzaje pojmowania rzeczywistości². Pierwszy charakteryzuje rzeczywistość jako agregat (formę porządkującą z zewnątrz) luźnych faktów. Drugi uznaje rzeczywistość za system prawidłowo powiązanych rzeczy i stanów, który zawiera sam w sobie wewnętrzne prawidłowości. Założenie mówiące o tym, że rzeczywistość jest

² W. Hładkiewicz, *Przedmiot badań metodologii nauki o polityce*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, (red. nauk.) A. Antoszewski i in., Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009, s. 60.

zewnątrzna i obiektywna sytuuje nas w naturalistycznej ontologii. Powyższa informacja pozwala odebrać prowadzone badania według określonego punktu widzenia. Przeciwnie, twierdzenie, widzące w rzeczywistości społecznej jedynie konstrukt społeczny przenosi nas w obszar antynaturalistów. Formułując dość oczywistą konstatację, że człowiek przynależy do dwóch światów – przyrody i społeczeństwa, należałoby uzupełnić, iż może on i najczęściej ma wpływ na sposób funkcjonowania w nich. Ale jednocześnie wydaje się, iż świat rzeczywisty może istnieć bez wiedzy człowieka. I ten pozaintencjonalny fakt dzieje się (trwa) bez jego wiedzy, emocji i woli (praktycznie poza świadomym udziałem). Przekonanie to bierze się nie tylko z intuicji, w tzw. zdroworozsądkowym myśleniu, ale także z wyników badań naukowych (teza o ograniczoności poznania świata fizycznego w koncepcji Plancka, np. stała Plancka³). Można oczywiście próbować przytaczać argumenty za wyborem opcji naturalistycznej, ale wybór stanowiska ontologicznego nie wydaje się kwestią przekonywania, a przekonania.

Interpretacyjniści, antynaturaliści uważają, że to człowiek, jako istota społeczna, tworzy kulturę, język, pojęcia, kategorie, instytucje, normy i relacje. Także badania naukowe są uwarunkowane społecznie, ponieważ do ich prowadzenia potrzebna jest choćby minimalna wiedza o przedmiocie badania, a badacz musi dysponować językiem i kategoriami, będącymi produktami społecznymi. I trudno w pewnej perspektywie nie zgodzić się z takim podejściem. Oba stanowiska ontologiczne budzą w jednych badaczach aprobatę, u drugich sprzeciw i w zależności od punktu widzenia są przyjmowane lub odrzucane. Nauka (w tym filozofia) jak na razie nie potrafi jednoznacznie opowiedzieć się za jedną z nich.

Przyjmując, że rzeczywistość istnieje niezależnie od naszej (ludzkiej) wiedzy, wchodzimy w naturalistyczną orientację ontologiczną. Badając politykę wyznaniową, wkraczamy w sferę oddziaływania i wzajemnych związków polityki i religii. Z jednej strony mamy do czynienia z polityką państwa, partii władzy, z drugiej strony z Kościołem, religią, religijnością i tym, co fenomenolodzy zwykli określać mianem *numinosum* (odczuciem świętości). Przedmiot

³ Stała Plancka (oznaczana przez h) jest jedną z podstawowych stałych fizycznych. Ma wymiar działania, pojawia się w większości równań mechaniki kwantowej. W 1900 roku Max Planck, badając zjawisko promieniowania ciała doskonale czarnego, odkrył, że energia nie może być wypromieniowywana w dowolnych ciągłych ilościach, a jedynie w postaci „paczek” (kwantów) o wartości $h\nu$, gdzie ν jest częstotliwością. Jest to najmniejsza możliwa odległość, jaką może pokonać cząstka. Max Planck zaskoczył świat nauki śmiałą hipotezą. Hipoteza Plancka, sprzeczna z klasycznymi teoriami światła i elektromagnetyzmu, stanowiła punkt wyjścia dla teorii kwantowych, które później zrewolucjonizowały fizykę, i pozwoliła lepiej zrozumieć naturę materii oraz promieniowania. Zasada antropiczna obecna w koncepcji filozoficznej (odnoszącej się do kosmologii) zakłada, że fundamentalne stałe fizyczne (stała Plancka, prędkość światła, stała grawitacji) mają dokładnie takie wartości, aby umożliwić powstanie życia, zwłaszcza pojawienie się istoty myślącej, człowieka. Zasada ta jest próbą odpowiedzi na pytanie, dlaczego prawa fizyki są takie, jakie są. Sugeruje ona odpowiedź, że gdyby prawa fizyki były inne, nikt nie mógłby ich poznać, ponieważ pojawienie się inteligentnego obserwatora nie byłoby możliwe. Zwolennicy zasady antropicznej przedstawiają dowody, że minimalne zmiany stałych fizycznych, w tym stałej Plancka uniemożliwiłyby istnienie wszechświata w obecnej formie. W miarę postępu badań przekonano się, że są to bardzo ściśle warunki określające wszystkie prawa fizyki, a nawet stałe fizyczne. Dało się sformułować w paradoksalnej wypowiedzi, że dokładną wartość stałej grawitacji można wyprowadzić z faktu, iż ją znamy. Stało się wtedy jasne, że istnienie człowieka z jego psychicznym zamiłowaniem do badania rzeczywistości ma jakiś (nadający się do różnej interpretacji) związek z tej rzeczywistości istnieniem; http://www.deltami.edu.pl/temat/fizyka/grawitacja_i_wszechswiat/2014/08/02/Zasada_antropiczna/ [dostęp 15.01.2016].

badania obejmuje więc nie tylko rzeczywistość, która poddaje się bezpośredniej obserwacji, ale także zjawiska, struktury i relacje jej umykające, lecz nadal będące realnymi faktami, jak państwo czy religia. Są również zjawiska głęboko ukryte, niewidoczne, których istnienia można domniemywać po ich skutkach. Polityka wyznaniowa odnosi się do szeroko rozumianej rzeczywistości społecznej (politycznej, religijnej, światopoglądowej, ideologicznej, kulturowej, geograficznej, teologicznej, ekonomicznej). Obejmuje podmioty, przedmioty i struktury zdeterminowane społecznie (politykę, władzę, państwo, społeczeństwo, jego wytwory wraz z kulturowo wyrażanymi stanami emocjonalnymi oraz pytania egzystencjalne i odpowiedzi na nie), jak również zjawiska odrębne (niezależne od społeczeństwa), które według fenomenologów uosabia *numinosum*, przybierające w przestrzeni społecznej, jak twierdzi M. Eliade, „kostiumy historyczne” („hierofanie”)⁴. Te ukryte struktury i relacje mimo rozwoju nauki wymykają się pełnemu oglądowi. Można powiedzieć, że podejście ontologiczne sytuuje sama materia, obszar badawczy.

Kolejnym ontologicznym i epistemologicznym, nierozstrzygalnym sporem filozoficznym, który można sprowadzić do dylematu: determinizm czy wolna wola, jest kwestia relacji między strukturą a podmiotowością. Należy on do sporów nierozstrzygalnych, aczkolwiek wywołujących liczne reakcje. Niekiedy ten problem tłumaczy się jako próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu ludzie są wytworami otoczenia, a w jakim mogą określić sami własną przyszłość. Trudno o jednoznaczną odpowiedź. Według jednej grupy badaczy problem ma charakter abstrakcyjny i bardziej służy uświadomieniu sobie pewnych odniesień niż jego rozwiązaniu. Według drugiego podejścia, nazywanego „zdroworozsądkowym” (któremu przypisuje się niewielkie poznawcze znaczenie) człowieka ograniczają, w pewnym sensie, w jego wyborach i działaniu okoliczności, ale też do pewnego stopnia człowiek ma wpływ na własną przyszłość, chociaż w ograniczonym zakresie. Powyższe konstatacje mogą się wydać niejasne, nieprecyzyjne, nie mniej jednak spełniają konkretną funkcję, informują o sprawie. Ponadto wydaje się, że znacznie ważniejsze od rozwiązywania tych kwestii jest uświadomienie przez badacza potencjalnych zależności i determinantów obu kategorii. Przedstawione stanowiska noszą walor skrajności. Z jednej strony złożona abstrakcja, z drugiej strony truizm i banał.

Pierwsze podejście odzwierciedla się w różnych dualizmach: mikro–makro, subiektywizm–obiektywizm, indywidualizm–kolektywizm, holizm–indywidualizm. Część badaczy przyznaje, że podejmując się wyjaśnienia zjawisk, wydarzeń politycznych, trzeba się odwołać do pewnego sposobu rozumienia relacji struktura–podmiotowość. Zając stanowisko w sprawie relatywnego znaczenia czynników strukturalnych lub intencjonalnych. W strukturach znajdują się tzw. czynniki kontekstualne, kryzys ekonomiczno-gospodarczy, kryzys zaufania do władzy, kryzys polityczny, środowisko naturalne. W drugim wypadku zwykle doświadczenie „życiowe” pozwala stwierdzić, że ograniczają nas warunki, ale w ramach tych warunków podejmujemy decyzje, czyli możemy wpływać na naszą przyszłość. Intuicyjnie przyjmujemy następujące rozumienie: dopuszczamy znaczenie czynników strukturalnych i intencjonalnych w rzeczywistości społecznej. I nawet jeśli w nauce odrzuca się zdroworoz-

⁴ Zob. szerzej M. Eliade, *Sacrum i profanum. O istocie religijności*, Wydawnictwo KR, Warszawa 2008.

sądkowe rozumienie świata⁵, to przecież są badacze przekonujący, iż aktywność jednostek wynika (jest determinowana) z głębokich, ukrytych struktur. Zaś jednostki mogą sobie tej zależności nie uświadamiać. Większość akceptuje pogląd, według którego podmiotowość wpływa na strukturę, a ta z kolei na podmiotowość.

Na gruncie nauk społecznych wypracowano koncepcje, które starają się uwzględnić znaczenie i struktury, i podmiotu, wskazują na wzajemne związki między nimi. Dotąd wypracowano różne stanowiska, m.in. nadające priorytet strukturze bądź podmiotowości. Ten uważany za jeden z najważniejszych problemów teoretycznych (za centralny problem) dotyczy odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu nasze życie jest zdeterminowane przez siły zewnętrzne, a w jakim przez aktorów społecznych. Mc Anulla proponuje, aby zamiast szukać rozwiązania wzajemnych relacji między strukturą a podmiotowością, szukać ujęć, które w użyteczny sposób pozwolą na ich konceptualizację⁶.

Koncepcje epistemologiczne

Na gruncie politologii wypracowano różne ujęcia epistemologiczne mające ułatwić badanie polityki. Epistemologia odpowiada na pytanie, jak można poznawać rzeczywistość. Wybór epistemologiczny generowany jest przez ujęcie ontologiczne, zakres przedmiotowy problematyki badawczej oraz związane z nią toposy czasu, miejsca i okoliczności. W nauce występują wariantowe układy przekonań ilustrujące wzajemne relacje między ontologią, epistemologią i metodologią.

Pozytywiści proponują wzorzec nauki obiektywnej, który może być poddawany weryfikacji i testowaniu. Uważają rzeczywistość za niezależną od naszej wiedzy, którą zdobywa się poprzez doświadczenie (obserwacje empiryczne, obserwacje bezpośrednie). Pozyskują więc wiedzę z badań empirycznych. Logiczny pozytywizm z kręgu wiedeńskiego głosi, że jedynym sposobem poznania jest poznanie naukowe, a twierdzenia mają znaczenie jedynie wtedy, gdy mogą być zweryfikowane, czyli potwierdzone lub sfalsyfikowane przez doświadczenie. Stoi na stanowisku, że dowodzić można tylko te rzeczy, które są bezpośrednio obserwowalne. Przyjmuje więc, że istnieje obserwowalna obiektywna rzeczywistość. Bazuje na czterech podstawowych założeniach. 1. Ontologiczny naturalizm oznacza uznanie, że ludzie i społeczeństwa należą do jednego, naturalnego świata, który może być badany za pomocą tych samych metod analizy (metodologiczny monizm, wiara w jedność nauki). 2. Obiektywizm poznania zakłada możliwość rozróżnienia faktów i wartości oraz zbudowania obiektywnej wiedzy o świecie. Poszukuje, poprzez ustalenie związków przyczynowych, wyjaśnienia zachodzących zjawisk i procesów. Konsekwencją są modele eksplanacyjne i predykcyjne. Ich ostatecznym celem jest odkrywanie ogólnych praw funkcjonowania rzeczywistości. Wyjaśniają wydarzenia przez obejmowanie ich prawami ogólnymi. 3. Występowanie regularności w świecie społecznym i naturalnym, które można odkryć za pomocą metod

⁵ *Scientific Realism as Developed by Roy Bhaskar*, [w:] G. Evangelopoulos, *Scientific Realism in the Philosophy of Science and International Relations*, The London School of Economics and Political Science, Londyn 2013, s. 118–149; *Teorie i metody w naukach politycznych*, (red.) D. Marsh, G. Stoker, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 276.

⁶ *Teorie i metody w naukach politycznych...*, op. cit., s. 73.

dedukcyjno-nomologicznych i indukcyjno-statystycznych. Stosowanie metod modernistycznych. Naśladowanie (powielanie) sposobów badania przyrody. 4. Empiryzm mieści przekonanie, że wiedzę o świecie można nabyć za pomocą doświadczenia i obserwacji, dane empiryczne mówią same za siebie, a badacze mają możliwość weryfikacji lub falsyfikacji twierdzeń. Rozwój nauki odbywa się od wiedzy teologicznej poprzez metafizyczną do pozytywistycznej. Empiryzm stara się wyjaśnić świat rzeczywisty.

Do pozytywizmu niekiedy zalicza się behawioryzm (zakładający, że życie społeczne jest jedynie ruchem elementów, reagujących na bodźce zewnętrzne) oraz neorealizm i neoliberalizm, przyjmujący epistemologię empirycystyczną.

Pozytywizm przyjmuje więc stanowisko fundacyjne. Zakłada, że można poznać i wyjaśnić świat rzeczywisty za pomocą obserwacji, ponieważ według niego wszystkie twierdzenia o funkcjonowaniu świata mogą być rozstrzygnięte jako prawdziwe lub fałszywe. Tak więc o ile stanowisko ontologiczne jest przez nas akceptowalne, o tyle zawężenie rzeczywistości tylko do bytów poddających się bezpośredniej obserwacji musi zostać odrzucone ze względu na istnienie bytów realnych, ale niepoddających się obserwacji. Także przekonanie o możliwości zbudowania neutralnej i obiektywnej wiedzy jest, w świetle samej natury dociekań naukowych badacza oraz przedmiotu badań, nie do utrzymania. Przekonania i wiedza badacza ma, z różnych względów (przekonań światopoglądowych, naukowych, ideologii, doświadczenia), charakter subiektywny. Dominujący w nauce w poszczególnych okresach historycznych paradygmat również będzie odpowiadał za sposób prowadzenia badań. Subiektywny charakter może mieć wybór tematu badawczego, jak i sposób badania (gromadzenia danych, interpretacji, wyciągania wniosków).

Behawioryzm uosabia założenia klasyczne empiryzmu. Poznanie, wiedzę sprowadza do zjawisk i procesów, faktów, rzeczy, które można zaobserwować. Uważają, że doświadczenie, historia, introspekcja, logika nie tworzą dowodów. By takimi się stały, musiałyby zostać skonfrontowane z obserwacją. Badanie ma na celu odkrycie faktów i regularności poddających się weryfikacji oraz ich analizę za pomocą naukowych technik badawczych. Behawioryści poszukiwali regularności i przyczynowych zależności (model dedukcyjno-nomologiczny). Naukowe są tylko te twierdzenia, które odpowiadają związkowi przyczynowemu. Dokonują rozróżnienia faktów obiektywnych i wartości. Przekonują, że w związku z tym istnieje możliwość odwołania się do faktów, a więc określenie prawdy.

Badanie naukowe składa się z faz odkrywania i weryfikowania, które można sprowadzić do sformułowania hipotezy, operacjonalizacji zmiennych oraz podjęcia decyzji o przyjęciu lub odrzuceniu hipotezy. Przy pomocy teorii częściowych (średniego zasięgu), takich jak teorie konfliktów, teorie podejmowania decyzji czy teorie negocjacji, stosuje się wiele metod. Analiza treści polega na precyzyjnym opisywaniu danych znajdujących się na różnych nośnikach informacji (gazety, filmy, programy radiowe, wypowiedzi na zebraniach) i ich klasyfikowaniu do odpowiednich kategorii. Metody symulacyjne pozorują rzeczywiste procesy zachodzące w stosunkach, służą badaniu zależności i weryfikacji hipotez. Metoda historyczno-opisowa polega na badaniu małej liczby przypadków przy uwzględnieniu wielu zmiennych i na tej podstawie wyprowadzeniu z historii uogólnień. Uważa się, że zjawiska społeczne rządzą się prawami, które mogą być odkryte za pomocą rozumu. Poszukuje się praw ogólnych, korzystając z metod ilościowych. Zbierają dużą liczbę danych, na podsta-

wie których wnioskuje teorie, stosują metodę indukcyjną (preferują podejście „z dołu do góry”), uwzględniają statystyki, wyniki, komunikaty. Poszukiwanie regularności pozwala ustalić podobieństwa zachowania. Generalizacje są poddawane testom przez odniesienie do rzeczywistego zachowania. Niektórzy współcześni behawioryści zmodyfikowali część założeń i przyznają, że część stosowanych przez politologów pojęć ma charakter wartościujący. Przyznali także, że zdarzają się fundamentalne kwestie, których nie rozstrzygną same badania empiryczne⁷. Dodatkowo sposoby zbierania i interpretowania danych nie są jednoznaczne. Gromadzenie danych i dochodzenie do rezultatów wymaga mierzenia, precyzji i kwantyfikacji. Zrozumienie i wyjaśnienie politycznego zachowania winno logicznie poprzedzać zastosowanie wiedzy do rozwiązywania praktycznych problemów społecznych. Także ocena etyczna i wyjaśnienia empiryczne różnią się i powinny być analitycznie rozdzielone (wartości). Nadal w tym nurcie dominuje przekonanie o możliwościach neutralnego obserwowania polityki. Przyjęte założenia ontologiczne i epistemologiczne dotyczące braku wartościowania w postępowaniu naukowym są praktycznie nie do utrzymania w odniesieniu do praktyki polityki wyznaniowej. Według behawiorystów polityka wiąże się z instytucjami (państwem, rządem), podmiotami polityki (aktorami politycznymi), decyzjami rządowymi (podobny pogląd wyrażają behawioryści i zwolennicy analizy instytucjonalnej). Jednak bez odpowiedzi pozostaje pytanie o nieformalne sposoby sprawowania władzy (np. rządów PZPR, która formalnie nie mieściła się w strukturze władzy rządowej). Koncentrują się na uwarunkowaniach procesu politycznego, na przykład w ujęciu systemowym, obejmującym zachowania i zależności zachodzące w sferze działania ukierunkowanego na zdobycie władzy. Odchodzi więc od badania prawnych aspektów organizacji państwa. Skupia uwagę na przebiegu procesu politycznego, aktywności instytucjonalnych podmiotów oraz wpływu aktorów indywidualnych na sprawy publiczne. Behawiorizm traktuje politykę jako proces formalnego sprawowania władzy przez rząd. (Nie uwzględnia wpływu czynnika czasu).

Choć realizm podtrzymuje tezę niezależności rzeczywistości od ludzkiej wiedzy, to jednak nie ogranicza się do bezpośredniego doświadczenia. Dopuszcza, że obserwacja (nawet bezpośrednia) może nie wykazać pewnej grupy zjawisk i procesów, znajdujących się w ukrytych strukturach, które nazywają „głębokimi strukturami”. W przeciwieństwie do empiryzmu uważa, iż niecała rzeczywistość poddaje się bezpośredniej obserwacji. Można domniemywać jej istnienia po skutkach działania (z efektów), na przykład państwo, religia, wiara należą do bytów realnych, chociaż są nieobserwowalne przez zmysły ludzkie. Racjonalizm uznaje konieczność istnienia prawd conceptualnych, które nadają światu sens. Stara się on opisać i wyjaśnić struktury oraz procesy rządzące światem, istniejące niezależnie od naszego postrzegania (poza naszym doświadczeniem).

Naukowy realizm skrytykował pozytywizm za empirycystyczną epistemologię. Szczególnie nośny badawczo wydaje się neorealizm. Jest otwarty na nowe techniki i progresywne metody badawcze, ułatwiające rozumienie zjawisk, wyjaśnianie ich i procesów zachodzących w polityce. Realizm i neorealizm zakłada ponadczasowe znaczenie wartości i reguł. Są to nurty statyczne, sztywne (instytucjonalny neoliberalizm). Realizm nie może wielu kwestii wyjaśnić, bo brakuje mu empirii. Wyróżniamy trzy szkoły teoretyczne: realizm (neorealizm),

⁷ Ibidem, s. 13; M. Archer, *Realist Social Theory. The Morphogenetic Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, 2003, s. 141–161.

neoliberalizm (racjonalny instytucjonalizm), kognitywizm. Szkoła realistyczna zakłada, że państwa działają jak racjonalni aktorzy, maksymalizują użyteczność. Kognitywizm nie zgadza się z założeniem realizmu, jakoby racjonalizm był motywem działania charakterystycznym dla realizmu i neoliberalizmu. Zarzuca się im nadmierne uproszczenie przesłanek procesów decyzyjnych. Teoria ta jest oparta na wiedzy, akcentuje więc idee i wiedzę jako zmienne, pozwala ustalić, jak przyczynowe i normatywne przekonania kształtują postrzeganie problemów. Polityka wyznaniowa w tej teorii zależałaby głównie od tożsamości reżimu i od tego, co według tej teorii leży w jego interesie. Czynniki są stymulowane przez wewnętrzne przekonania i idee pojedynczych decydentów. Wyzwaniem metodologicznym jest znalezienie metod badania reżimów. Analiza efektywności systemu ma wiele aspektów. Może on zostać uznany za skuteczny, nawet gdy problem, który miał być rozwiązany, nie został odkryty. Przewiduje się w tej teorii, że powinien on raczej koordynować i ukierunkować działania państw w tej sferze. Zakłada się, że im lepsze przestrzeganie zasad, tym większa efektywność. (Petryfikacja roli państwa. Proliferacja). Należałoby zadać pytanie, na ile państwa (państwo) przestrzegało zasad, na ile wymuszało mechanizmy, na ile podzielało normy akceptowane społecznie. Wreszcie na ile, w jakim stopniu występowała zgodność celu formacji z interesami narodowymi. Czy normy i procedury, które czynią system efektywnym i świadczą o jego legitymacji nie uwzględniają również korzyści własnych, egoistycznych interesów? Naruszenie zasad danego ustroju może przynieść pozytywny skutek i go wzmocnić. Wśród kryteriów oceny reżimu znajduje się jego siła (zdolność do przetrwania), zapewnienie respektowania jego zasad przez uczestnictwo i realizację celów, nawet w sytuacji gwałtownych wstrząsów (wewnętrznych i zewnętrznych wobec reżimu).

Kuhnowski model nauki jest akceptowany w podejściu do badań przez pozytywizm i przez nurty tradycyjne, tj. realizm i neorealizm. Racjonalizm redukuje ontologię do epistemologii, uznaje bowiem konieczność istnienia prawd konceptualnych, które nadają światu sens. Naukowy realizm stara się opisać i wyjaśnić struktury i procesy rządzące światem, które istnieją niezależnie od naszego postrzegania. Różnica między empiryzmem a naukowym realizmem polega na tym (w filozofii nauki), że dla empirystów, by zjawiska zostały uznane za realnie istniejące, muszą być obserwowane (w myśl twierdzenia, że jeśli czegoś nie można bezpośrednio zaobserwować, to nie można zakładać istnienia tego), naukowci realisci utrzymują, że istnienie niektórych bytów można wywieść z obserwowanych rezultatów.

Stanowisko realizmu krytycznego wobec opozycji struktura–podmiotowość dobrze egzemplifikują koncepcje Haya, Jessopa i Archer. Reprezentują oni pogląd, iż struktura i podmiotowość są odrębnymi aspektami rzeczywistości. W moim przekonaniu konieczne jest dokonanie między nimi bardzo wyraźnego rozróżnienia analitycznego. Struktura funkcjonuje w inny sposób, a podmiotowość w inny. A ponieważ mają one niepowtarzalne właściwości i możliwości, to nie można sprowadzać jednej do drugiej. To nie są dwie strony jednego zjawiska, jak twierdzi Giddens. Są to dwa odrębne komponenty, wymagające analizy wzajemnych powiązań w czasie⁸. Wybór i uznanie jakiegoś punktu za początkowy

⁸ A. Chodubski, *Powołanie naukowe a potoczność uprawiania politologii*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, (red. nauk.) A. Antoszewski i in., Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009, s. 39–40, 99; J. Czaputowicz, *Wyzwania metodologiczne i epistemologiczne w teoriach stosunków międzynarodowych*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, (red. nauk.) A. Antoszewski i in., Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009, s. 315–329;

dla funkcjonowania struktury pozwoli ustalić, czy istnieją dialektyczne wzajemne oddziaływanie i relacje między strukturą a podmiotowością.

Hay i Jessop są autorami koncepcji strategiczno-relacyjnej. Odnosi się ona do związków występujących między podmiotami a strukturą. Punktem wyjścia jest struktura. Działania mają miejsce w obrębie istniejącego już wcześniej ustrukturyzowanego kontekstu. Ten ostatni jest strategicznie selektywny, a więc faworyzuje pewne strategie kosztem innych. Konteksty nie dają równych szans, ktoś ma przewagę. Uczeni ci zakładają, że aktorzy społeczni są zdolni do refleksji i formują swe strategie na podstawie częściowej wiedzy o strukturach. W sytuacji problemu, konfliktu podmioty dysponują potencjałem zmiany okoliczności strukturalnych, a nawet przeformułowania, w pewnych granicach, własnych tożsamości i interesów. Hay i Jessop uważają, że skoro kontekst jest strategicznie selektywny, czyli daje przywileje jednym, a upośledza inne strategie, to znaczy, że konteksty różnicują statusy strategii. Na przykład w PRL w świetle prawa, formalnie, oficjalnie gwarantowano wolność słowa i wyznania. Komuniści, zabezpieczając prawnie ateistów, stwarzali również legislacyjną ochronę Kościołom i ich wiernym. Obowiązujące w PRL reguły powinny były sprzyjać rozwojowi ateizmu i ruchów wolnomyślicielskich, premiiować ludzi władzy, robotników i członków PZPR. Przynależność do partii komunistycznej ułatwiała życie, stwarzała możliwości awansu, ale i ograniczała (źle widziane były praktyki religijne). Kościoły mogły funkcjonować, choć w gorszych warunkach, które można nazwać, za Hayem i Jessopem, upośledzeniem strategicznym, tzn. pozbawieniem części praw. Na przykład w latach sześćdziesiątych represjonowano administracyjnie religie i Kościoły. Wierni Kościoła mogli żyć i pracować w państwie realnego socjalizmu, jednak zrobienie kariery było trudniejsze albo wręcz niemożliwe. Zgodnie z koncepcją Haya i Jessopa aktorzy społeczni są zdolni do uczenia się i potrafią formułować swe strategie na podstawie częściowej wiedzy o strukturach. Na przykład duchowni Kościoła katolickiego poznali zasady prowadzenia polityki wyznaniowej władz komunistycznych. Dysponując wiedzą o jej zasadach (ułomnościach i zaletach), formułowali swoją strategię, by przezwyciężyć problemy, z jakimi się borykali. Na przykład kardynał Wyszyński wskazywał kierownictwu państwa na przydatność Kościoła w procesach integracji społecznej, do budowy społeczeństwa socjalistycznego, do uspokojenia nastrojów społecznych. Kościół rozwijał więc swoją strategię, strategicznie efektywną aktywność w nieprzyjnym otoczeniu, by móc osłabić pozycję PZPR, a z drugiej strony rozwijać pracę ewangelizacyjną, katechezę, budować kościoły. Starał się więc wyeliminować niedogodności, które wynikały z jego, Kościoła, upośledzenia strategicznego. Kierownictwo PZPR w kontekście, który był strategicznie selektywny, miało przewagę i w sytuacji problemu, konfliktu, niezadowolenia społecznego mogło zadziałać. Ówczesne podmioty władzy miały zdolność do zmiany okoliczności strukturalnych – na przykład wprowadzając nowe strategie. Przejawiały się one w niejednoznacznym podejściu do Kościoła. Na początku lat siedemdziesiątych władza zdecydowała się na oddanie Kościołowi katolickiemu na własność nieruchomości sakralnych położonych na ziemiach zachodnich, zaczęto wydawać liczne pozwolenia na budowę obiektów sakralnych. Wydaje się, że ustępstwa na rzecz Kościoła były efektem refleksji, wynikających z przeformułowania strategicznego. Komunistyczna

władza wykazywała w latach siedemdziesiątych zdolność do zmiany okoliczności strukturalnych w wyniku aktywnego procesu uczenia się strategicznego oraz do angażowania się w strategiczne kalkulacje na temat swojej aktualnej sytuacji. To przeformułowanie musiało nastąpić w pewnych granicach, którymi były własne (komunistyczne) tożsamości i interesy. Także kierownictwo Episkopatu Polski dążyło do zmiany struktury, również w granicach własnej tożsamości i własnych interesów. Granicą własnej tożsamości kierownictwa PZPR była ideologia marksizmu-leninizmu i układy z ZSRR. Graniczną wartością tożsamości Kościoła były zasady religijne. Władza kalkulowała, co jej się bardziej opłaci. Zdecydowano się ustąpić Kościołowi m.in. w sprawie budownictwa sakralnego za cenę spokoju społecznego. Zdolność uczenia się Kościoła wydaje się większa. Kościół, dążąc do likwidacji strategicznego upośledzenia, posługiwał się prawem obowiązującym w PRL. Czasami tylko sięgał do „ambony”. Wzajemne stosunki państwa i Kościoła obfitowały w sukcesy i porażki. Wielką Nowennę i Millenium wielu historyków ocenia jako ewidentny propagandowy sukces Kościoła. Z kolei pierwszą połowę lat siedemdziesiątych cechował nadmierny rozwój społecznego konsumpcjonizmu, który skutkował zwiększeniem zadowolenia społecznego z władzy komunistycznej i obojętności religijnej. Kardynał Wyszyński, by przyciągnąć ludzi do kościoła, pisał dramatyczne listy pasterskie o zagrożeniu biologicznym narodu⁹. Doświadczenie, jakie oba podmioty uzyskały w kontaktach między sobą i w kontaktach społecznych, zaowocowało aktami porozumienia. Można powiedzieć, że obie strony uczyły się na błędach. Nie naruszając swoich substancji tożsamości, dostosowywano się do zmieniającej się sytuacji i jednocześnie uwzględniano część oczekiwań drugiej strony. Biskupi nauczyli się doceniać „zdobycze” socjalne i edukacyjne, a kierownictwo rządu siłę i autorytet społeczny Kościoła w tonizowaniu nastrojów społecznych. Wprowadzanie nowych strategii, jak pisał Jessop, miało przynieść określone skutki. Jednak nie zawsze były to skutki zamierzone. Na przykład ustępstwa władzy komunistycznej wobec Kościoła wierni uznali nie za przejaw dobrej woli i siły, ale rodzaj (cechę) słabości władzy. Podmiot społeczny (wierni) zinterpretował nową strategię w odmienny od zamierzonego sposób. Pojawiło się społeczne przekonanie, że od władzy komunistycznej można otrzymać wiele ustępstw, stosując groźbę strajków. Zamiast wzmocnienia partii nastąpiło jeszcze większe osłabienie jej autorytetu oraz rozróżnienie na „my” i „wy”. Ten podział utrwalił się w społeczeństwie i w dalszej perspektywie doprowadził do nieprzewidzianych i niepożądanych skutków w postaci wolnych związków zawodowych (niezależnych od partii komunistycznej). Powyższy przykład zdaje się potwierdzać twierdzenie Jessopa, który uważał, że zjawiska, takie jak struktura i podmiotowość mogą wpływać na rzeczywistość społeczną w sposób, który nie jest artykułowany w obrębie dyskursu.

Dyskursy dominujące hegemonicznie zdaniem Haya i Jessopa wywierają szczególnie silny wpływ na strategię aktorów społecznych. Rozróżniają oni analitycznie czynniki strukturalne (domyślnie materialne) i czynniki dyskursywne (ideacyjne). Wprowadzają nie tylko pojęcie strategicznej selektywności, ale formułują pojęcie dyskursywnej selektywności. Ta ostatnia polega na tym, że działania zawsze zachodzą w obrębie kontekstów, które są również

⁹ Por. J. P. Gieorgica, *Główne założenia metodologiczne nauki o polityce*, [w:] *Nauka o polityce*, (red.) A. Bodnar, PWN, Warszawa 1988, s. 50; Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, PWN, Warszawa–Kra-ków 2000, s. 14; F. Ryska, *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, PWN, Warszawa 1984.

w określony sposób konstruowane dyskursywnie. Podmiotowość podlega więc selektywności na dwóch poziomach¹⁰. W koncepcji Haya i Jessopa nie ma określenia relatywnego statusu struktury, podmiotowości i dyskursu. Nie wiadomo, czy dyskurs jest dla nich równy, równie istotny, jak pojęcie struktury czy podmiotowości, czy jest to drugoplanowe, choć znaczące pojęcie. Według mnie te trzy komponenty są równorzędne (struktura, podmiotowość, idee). Aczkolwiek relacje między nimi (struktura–idee, podmiotowość–idee) przypomina wcześniejszą, nierozwiązywalną dychotomię binarną idea–człowiek. Na ile idee są czymś, co ludzie wytwarzają i stosują w określonych celach, a na ile są czymś, co otrzymujemy od innych i co potem determinuje nas, nasz sposób postrzegania świata? Czy idee są kolejną strukturą społeczną? Czy są wyrazem podmiotowości? Przykład efektywności polityki wyznaniowej w PRL każe sądzić, że należy wyraźnie odróżnić sferę idei od sfery materialnej i sfery podmiotowości poprzez usytuowanie idei między strukturą a podmiotowością. Każdy z tych komponentów funkcjonuje na innych płaszczyznach (choć wchodzi ze sobą we wzajemne relacje) i w różnym czasie, jak na przykład narracje religijne. Należałoby zadać pytanie, tak jak to zrobił McAnulla, jak uwzględnić w wyjaśnieniach polityki wyznaniowej czynniki ideacyjne i dyskursywne, nie popadając w postmodernizm. Rola idei w życiu społecznym, chociaż wydaje się oczywista, jest złożona, budzi wiele kontrowersji teoretycznych i terminologicznych. Z punktu widzenia prowadzonych badań powyższe pytania są zasadne. Tym bardziej, że dominująca strategia PZPR zmierzała (zakładała) do wprowadzenia do światopoglądu nowych idei i wyrugowania starych.

Konstruktywizm jako przykład teorii strukturalnej również stoi na epistemologicznym stanowisku niepoznawalności świata (świat jest poza ludzkim doświadczeniem). Podobnie jak realizm konstruktywizm twierdzi, że świat „epistemologiczny” jest także poza naszym doświadczeniem, a odkrycie jego struktur przyczynia się do postępu w nauce. Strukturalizm koncentruje się na nieobserwowalnych i niemierzalnych strukturach. Są one według nich kształtowane w sposób możliwy do zaobserwowania, zmierzenia i weryfikacji za pomocą danych empirycznych. Samo zbieranie faktów jest niewystarczające. Konieczne jest postawienie pytań badawczych i wstępne określenie hipotez. Najczęściej stosuje metodę dedukcyjną „z góry do dołu”. Przyznawał więc znaczenie strukturze. Claude Levi-Strauss społeczeństwo traktował jak system, którego funkcjonowanie można wyjaśnić (działania jednostek wyjaśnić) poprzez ustalenie ogólnych wzorów, reguł zachowań. Louis Althusser uważał, że rzeczywistością społeczną rządzą złożone oddziaływania struktur gospodarczych, politycznych i ideologicznych. Każda z nich jest stosunkowo autonomiczna. Jednostki nie mają według niego autonomii, tylko odgrywają role w takim zakresie, w jakim są nośnikami struktur. Jego zdaniem jednostki działają zgodnie ze strukturami, które są dla nich niewidoczne i których istnienia mogą sobie nie uświadamiać. I tak jak behawioryzm nie uwzględnia wpływu czynnika czasu. Ewolucjonizm łączy elementy obu ujęć badawczych, ale przede wszystkim koncentruje się na zmianie w czasie, zarówno struktur, jak i zachowania organów. Dostrzega znaczenie akumulacji wiedzy i uczenia na przeszłych doświadczeniach oraz cykliczność zjawisk. Ewolucjoniści linearni dowodzili, że czas jest nieodwracalny. Zaś

¹⁰ Por. S. Judycki, *Epistemologia XX wieku: przegląd stanowisk*, „Roczniki Filozoficzne”, nr 46/47 (1998/1999), s. 6–66; *The MIT encyclopedia of The Cognitive Science*, (red.) R. A. Wilson, F. C. Keil, MIT Press, Cambridge 1999.

ewolucjoniści cykliczni przekonują, że proces historyczny może rozwijać się „do przodu” lub „cofać”.

Giddens opracował dialektyczną teorię strukturacji. Był przeciwny temu, żeby rozdzielać strukturę i podmiotowość. Uważał, że to nie są odrębne byty, tylko że istnieje między nimi współzależność. Struktura istnieje tylko dzięki podmiotowości, a podmioty korzystają z niektórych reguł i zasobów (struktury). Przyznawał, że struktury ograniczają możliwości jednostek, ale że te reguły umożliwiają pewne działanie. Na przykład w PRL obywatele podlegali prawu wyznaniowemu, ideologii, doktrynie i władzy PZPR. Dysponowali określonymi zasobami i one były też ogranicznikami obywateli. Przepisy prawne zezwalały na procesje tylko wokół kościołów, ale prawo pozwalało odwoływać się do sądu za łamanie tegoż prawa przez na przykład organy władzy. Wolność wyznania obejmowała nie tylko ateistów, ale i katolików. Zlikwidowanie rubryki „wyznanie” utrudniało SB penetrację poglądów obywateli. Zdaniem Giddensa pewne czynności mogą prowadzić do rekonstrukcji struktury, a to wpływa na przyszłe działanie. Zakładał, że w zrównoważonym modelu ściśle na siebie oddziałują struktura i podmiotowość jako dwie części tego samego zjawiska. Jednak nie udowodnił tego twierdzenia. W prowadzonej analizie pominął niezależne własności działań i struktury. Skupiał się głównie na podmiotowości. Wydaje się, że nie miał racji. Są to osobne zjawiska funkcjonujące na różnych płaszczyznach. Raz jedno, raz drugie jest dominujące. Docenić należy zwrócenie uwagi na relacje między podmiotem a strukturą. Giddens nie zajmuje w tej sprawie jednoznacznego stanowiska. Nie łączy idei ze strukturą i podmiotem, choć wskazuje, że ważną rolę pełni i idea, i dyskurs.

Są i tacy badacze, którzy uznają struktury za zmienne wyjaśniające kosztem znaczenia podmiotowości. Niewidoczne struktury albo ograniczają albo determinują ludzkie działanie. I tak stanowiska o orientacji strukturalistycznej, wyjaśniając zmiany polityczne, odwołują się do analizy rozwoju i wzajemnych oddziaływań struktur. Podmiotowość sprowadzają do roli „epifenu”.

Zarzuca się strukturalistom, że lekceważą albo całkowicie wykluczają możliwość podejmowania przez jednostki skutecznych działań niezależnych od struktur. Przypisują jednostkom jedynie rolę nosicielek struktury, więc wykluczają, od razu, z założenia, że ludzie mogą wpływać, kształtować bieg dziejów. Są więc jednostki zdane na łaskę struktur.

Postpozytywizm kwestionuje możliwość budowania nauki obiektywnej w materii z istoty swojej dynamicznej. Stawia na etykę, wartości i uniwersalne prawo. Epistemologicznie postpozytywizm, odwrotnie niż pozytywizm, uznaje, że świat jest niepoznawalny, możemy go tylko interpretować i zrozumieć. Rzeczywistość nie jest fenomenem danym raz na zawsze. Zakłada, że badania są zawsze subiektywne i nie istnieje świat obiektywny ani obiektywne prawdy i prawa. Postpozytywizm odmawia nauce odkrywanie świata, wyjaśnianie rzeczywistości, mechanizmów rządzących zachowaniami uczestników stosunków społecznych, reguł obowiązujących. Nauka ma się zająć dekonstrukcją, demaskowaniem ułomności rzeczywistości. Zakłada, że rzeczywistość jako obiektywny stan nie istnieje. Odrzuca także tezę o możliwości jednoznacznego przyznania, że jakieś twierdzenie o świecie jest prawdziwe lub fałszywe. Wiedzę naukową określa w trzech wymiarach: fenomenicznym (oznaczającym empiryczną treść naukowych teorii), analitycznym (stawiającym hipotezy, dającym wyjaśnienia i budującym modele) oraz tematycznym (zawierającym przesłanki

epistemologiczne, ideologiczne i metafizyczne określające rzeczywistość). Cechą postpozytywizmu jest nieredukowalność tych wymiarów naukowej wiedzy (pozytywizm dopuszcza redukcje) oraz uznanie, że badacz stoi w centrum społeczno-intelektualno-etycznego kompleksu, jakim jest wiedza. Postpozytywizm przeciwstawia się pomijaniu przez naukowców danych empirycznych, które są niezgodne z wyznawanymi teoriami. I to ostatnie twierdzenie zasługuje na pełną aprobatę, niezależnie od wybranej opcji. Odrzucając epistemologię racjonalistyczną, przypisuje ideom i językowi funkcje kształtowania świata materialnego. Koncentruje się na tożsamości aktorów oraz znaczeniach. Zakłada, że teorie nie tylko wyjaśniają rzeczywistość, lecz także ją konstytuują. To znaczy, że wyznawanie określonych teorii dotyczących funkcjonowania świata wpływa ich zdaniem na nasze postępowanie w tym świecie.

Dyskusja, jaka toczy się między pozytywizmem i postpozytywizmem dotyczy wyboru ram analitycznych. Można ją sprowadzić do stosunku obu orientacji do: paradygmatyzmu, perspektywizmu oraz relatywizmu. Paradygmatyzm oznacza zainteresowanie zagadnieniami metanaukowymi. Określa sytuację, w jakiej procedury są formułowane i stosowane na poziomie paradygmatu. Może istnieć wiele paradygmatów, które są nie do pogodzenia. Nie mogą być ani potwierdzone, ani obalone przez empiryczną analizę, ponieważ same determinują to, jakie fakty mają być przedmiotem analizy. Perspektywizm zakłada skupienie się na podstawowych przesłankach i założeniach, jak również posiadanie pełnej świadomości własnej perspektywy teoretyzowania. U jego podstaw leży bowiem twierdzenie, że gdy określone założenia osiągną pewien status (np. utrwala się w świadomości jako norma, zasada), stają się odporne na logiczny krytycyzm i dowody świadczące przeciwko nim. Słusznie uznaje się, iż zamknięcie się w określonych założeniach może ograniczać rozwój teorii, gdyż „ukryte” założenia, niewyrażane *expressis verbis* wpływają na sposób teoretyzowania. Relatywizm mieści się w metodologicznym pluralizmie. Wynika on z zakwestionowania nie tylko indywidualnych twierdzeń i ocen z powodu braku dowodów ich słuszności, lecz także zasad, norm, standardów i kryteriów postępowania. Podważając istnienie obiektywnej prawdy, podważa legitymację całej wiedzy i możliwość rozróżnienia wiedzy i niewiedzy (antyfundacyjność).

Podsumowując, postpozytywizm najpierw zakwestionował monolityczność nauki i metodologiczny monizm, usiłujący zinstytucjonalizować i ustandaryzować kryteria naukowości. Jest to nurt niejednorodny. Generalnie zakłada, że celem jest interpretacja i zrozumienie świata, interpretacja rzeczywistości, jaką tworzy badacz, który interpretuje rzeczywistość, konkretny problem, zjawisko, proces. Zakłada się, że wiedza o niej jest zawsze subiektywną narracją badacza. Według R. Cox teoria jest zawsze dla kogoś i służy jakiemuś celowi, jest więc wysoce subiektywnym procesem poznania. Dopuścił wiele strategii badawczych, co ułatwiło zrozumienie polimorficzności nauki. Epistemologiczny i metodologiczny pluralizm podważył konieczność osiągnięcia naukowego konsensusu jako Kuhnowskiego dezyderatu teoretycznego rozwoju nauk społecznych. Wyróżnia podział na teorie aspirujące do wyjaśniania rzeczywistości i takie, które dążą tylko do jej zrozumienia. Druga grupa teorii stoi na stanowisku, że nie można w sposób obiektywny wyodrębnić rzeczywistych przyczyn zjawisk w świecie społecznym, gdyż wymykają się prostej przyczynowości i zawsze są przez obserwatora interpretowane. Postpozytywizm mieści w sobie różne stanowiska teoretycz-

ne: teorie normatywne, niektóre feministyczne nurty i postmodernizm, różne stanowiska interpretacjonistyczne.

Interpretacjoniści uważają, że rzeczywistego świata nie można poznać (negują istnienie realnych podstaw rzeczywistości). Ich zdaniem to, co poddaje się oglądowi poznawczemu, zawiera się w interpretacji świata. I właśnie interpretację przekształca się w wiedzę, która zawiera odpowiedź na pytanie, jak ludzie rozumieją świat, jak widzą (interpretują) obecną wokół siebie rzeczywistość. Stosują głównie metody jakościowe i metody postmodernistyczne, nie uciekając przed wartościowaniem¹¹. Jako nurt antynaturalistyczny politykę rozpatrują jako proces społeczny, sposób walki o władzę, tworzenie i dystrybucję zasobów. Podobny pogląd na naturę polityki wyraża feminizm i marksizm. Teoria interpretacjonistyczna w polityce dostrzega przede wszystkim rywalizację odbywającą się poprzez narrację uprawianą w określonym kontekście. W polityce widzą walkę toczącą się między narracjami. Opcję tę z pewnością można wykorzystać do ustalenia metod i treści interpretacji obowiązującego prawa wyznaniowego i innych regulacji związanych z kształtowaniem stosunków państwo–Kościół.

Intencjonalizm skupia uwagę na podmiotowości. Uważa, że wyjaśnienie powinno się ogniskować na roli jednostki bądź grupy. Wydarzenia polityczne wyjaśnia się poprzez odwołanie do zamiarów i działań jednostek. Podmiotowość odgrywa centralną rolę w wyjaśnieniach, a strukturze nadaje się drugorzędne znaczenie. Widzi się strukturę jako skutek (wynik) działań jednostkowych.

W ramach ruchu intencjonalistycznego wyróżnia się teorię racjonalnego wyboru (TRW) i teorię publicznego wyboru (TPW) oraz pluralizm. Każda z nich akcentuje rolę jednostki i zakłada, że jednostki kierują się w działaniu własną korzyścią.

W TRW objaśnienie jest procesem, w którym najważniejszym komponentem jest intersubiektywna świadomość badacza, jego wiedza o świecie, determinowana przez wyznawany system wartości i idei, obciążona bagażem doświadczeń. Zwolennicy teorii racjonalnego wyboru (TRW), podobnie jak behawioryści, poszukują ogólnych praw funkcjonowania rzeczywistości. Budują modele predykcyjne. Wiedzę pozyskują z analizy logicznych własnych pojęć (czyli z analizy językowej, analizy pojęć i kategorii)¹². Według nich polityka wiąże się z instytucjami (państwem, rządem), podmiotami polityki (aktorami politycznymi), decyzjami rządowymi. Kładą nacisk na indywidualizm metodologiczny. Twierdzą, że to jednostka, a nie grupa podejmuje decyzje. To ona ma czas i dysponuje dystansem emocjonalnym, by wybrać optymalne rozwiązanie. Definiuje swoje interesy, formułuje cele i dobiera najbardziej skuteczne środki do ich urzeczywistnienia. Teoria ta proponuje dość prosty schemat wyjaśniania działań jednostki (aktorów społecznych, politycznych). Zakłada, że jednostka chce osiągnąć jak największe korzyści własne (motywy podejmowanych działań). Tak więc znając preferencje jednostki i sytuację, można prognozować prawdopodobny wariant jej zachowania. TRW pozwala wyjaśnić zachowanie jednostek (polityków) i dokonywać generalizacji. Przykłada ona wagę do uwarunkowań podejmowanych decyzji przez podmioty (polityczne) (uwarunkowania działań politycznych)¹³. Zachowanie jednostki może być

¹¹ Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 1985, s. 14.

¹² Ibidem, s. 10–11.

¹³ Ibidem, s. 10.

racjonalne (lub nieracjonalne) w ramach określonego systemu znaczeń. Pewną ułomnością tej teorii jest sposób mierzenia preferencji jednostki (właściwie niemierzalność preferencji) i postulowana obiektywność (wolność od wartościowania). TRW można zastosować do badania motywacji podmiotów politycznych przez odkrycie osobistych potrzeb aktorów społecznych i sposobów ich zaspokajania. Wyraża podejście racjonalne do procesów decyzyjnych, pozwala uwzględnić obiektywne wymogi polityki. Zakłada, że istotą każdego wyboru jest przekonanie o jego trafności oraz zapewnienie decydentowi dopływu informacji (aktualnych i wiarygodnych), potencjalnie wykorzystanych w procesach decyzyjnych, a posiadanie informacji zabezpiecza same procesy podejmowania decyzji i warunkuje interesy decydentów politycznych.

Teorię tę można wykorzystać do sformułowania założeń polityki i strategii polityki wyznaniowej, ustalenia warunków zapewniających bezpieczeństwo działania umożliwiającego organizowanie sfery wykonawczej (tj. struktury administracyjnej). Nadaje się także do ustalenia wykorzystania informacji (jako rodzaj wartości, które wpływają na stosunki wyznaniowe) w procesie politycznym oraz technicznych warunków realizowania polityki wyznaniowej. Umożliwia bowiem identyfikację zasobów informacyjnych ważnych dla polityki wyznaniowej oraz określa mechanizmy tworzenia instrumentów polityki wyznaniowej. Zagadnienie instytucjonalizacji polityki wyznaniowej w TRW byłoby analizowane od strony uwarunkowania procesów decyzyjnych w sferze polityki wyznaniowej. Ważna z punktu widzenia podstawowych założeń i celów państwa socjalistycznego (zaangażowanego ideologicznie) identyfikacja polityki wyznaniowej z założeniami marksizmu-leninizmu pozwala wskazać na istotę tej polityki. Politykę wyznaniową traktuje się jako przesłankę decyzji politycznych. TRW ułatwia identyfikację interesu polityki wyznaniowej, przyjętej strategii, działań politycznych i wytycznych dla administracji. Wskazuje, że uwarunkowania organizacyjne struktur tej polityki, powoływanie organów administracji i realizacja wytyczonych zadań warunkują interesy decydenta politycznego. Założenie, że działania polityczne są racjonalne, pozwalają na identyfikację i rozpoznanie zagrożeń i wyzwań i tym samym ułatwiają sformułowanie założeń polityki wyznaniowej i jej strategii. Zabezpieczenie warunków działania umożliwia organizowanie sfery wykonawczej (struktur administracyjnych). Perspektywa racjonalnego wyboru pozwala ustalić obiektywne uwarunkowania polityki wyznaniowej¹⁴. Wprowadza się elementy intersubiektywnej interpretacji nowych zjawisk i procesów zachodzących w środowisku politycznym.

TRW opiera się na założeniu, że główną pobudką jednostki jest maksymalizacja jej zysku. Podmioty kalkulują, jakie działania przyniosą im korzyść. Zakłada, że politycy, urzędnicy rządowi dążą do realizacji swoich interesów, czyli zachowania władzy i rozszerzenia zakresu własnego obszaru żywotnych interesów oraz zwiększenia dostępnych zasobów. Urzędnicy, pracownicy MSW, urzędnicy i pracownicy UdSW i KC PZPR przede wszystkim nie chcieli stracić pracy ani władzy i płynących stąd korzyści. W licznych sprawozdaniach i analizach adresowanych do centrum władzy wykazywali swoją niezbędność i przydatność. Domagali się uprawnień i dodatkowych zasobów. Nie zawsze też cel ideologiczny czy polityczny okre-

¹⁴ S. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne jako przedmiot badań*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, (red. nauk.) A. Antoszewski i in., Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009, s. 247–260.

ślony przez kierownictwo PZPR był dla nich priorytetem. Obecnie są najczęściej pokazywani w powstającej literaturze naukowej jako jednolita grupa osób oddanych władzy. Słabość TRW wynika z tego, że zbyt daleko idzie skupianie się na roli jednostek, oraz z założenia co do ich pobudek. Wielu uważa, że są one nieprzekonujące, zwłaszcza przypisywanie jednostkowym działaniom tak autonomicznej roli w wyjaśnianiu zdarzeń. Uważają, że TRW pomija lub lekceważy wpływ struktur społecznych na kształt wydarzeń. Ludzie bowiem mogą postępować w wyniku pewnego utrwalonego nawyku, naśladować innych, działać pod wpływem zewnętrznego przymusu albo impulsu. Mogą być indoktrynowani, może zadziałać instynkt. Tak więc TRW daje zbyt wąską wizję motywacji.

Pluralizm jest jednym z odłamów ruchu intencjonistycznego. Akceptuje on rozproszenie władzy politycznej. (W PRL obowiązywała zasada centralizmu władzy). Głosi, że pojedyncza grupa czy jednostka nie jest w stanie zdominować społeczeństwa (stanowisko takie generuje pytanie o znaczenie charyzmy w życiu społecznym). Polityka polega na rozstrzyganiu konfliktów interesów. Pluralizm to podejście wąskointencjonalistyczne. Krytykuje się je za to, że w niewielkim stopniu uwzględnia możliwość ustrukturyzowania władzy w sposób, który systematycznie marginalizuje pewne grupy i interesy. Pozbawia je wpływów w państwie. To znaczy „mówi”, że nie mają wpływów w państwie. Skądinąd wiadomo, że w PRL określona grupa miała bardzo uprzywilejowane stanowisko w państwie: PZPR, ściśle kierownictwo PZPR, MSW.

Postbehawioralizm zajął się wyjaśnieniem zachowań instytucji państwowych, politycznych i innych związanych z nimi, ze zwróceniem uwagi na czynniki je określające (obiektywne i subiektywne). W odniesieniu do polityki wyznaniowej państwa orientacja postbehawioralna pozwala wyjaśnić zachowania instytucji administracji wyznaniowej oraz jej determinanty. Przez zastosowanie kryterium zespołu uwarunkowań ujawnia sposób zabezpieczenia określonych dóbr (potrzeb, np. religijnych, wolności wyznania), a w przypadku problemów deficytu tych dóbr ułatwia ich rozwiązywanie.

Genealogia cofa się do historii, spogląda szerzej, głębiej. Nie szuka prawdy. Koncentruje się na kwestionowaniu pochodzenia istniejących tożsamości i struktur. Genealogia stosuje procedury: wykluczenia, rozrzedzenia (kontrolowania przypadkowości dyskursu oraz selekcji uczestników w dyskursie). Opiera się na czterech zasadach metodologicznych: odwrócenia (należy poszukiwać cięć i rozrzedzeń, a nie źródeł dyskursu), nieciągłości (należy szukać wielorakich dyskursów, zewnętrznych – między epokami), swoistości (nakazy traktowania dyskursów jako praktyki narzuconej rzeczom, a nie gry a priori określonych znaczeń), zewnętrzności (koncentrowanie się nie na ukrytej istocie dyskursu, a na zewnętrznych warunkach możliwości. Widać w tej koncepcji kartezjańskie podejście do relacji wiedza–władza i wolność.

Postmodernizm zakłada subiektywny punkt widzenia w postępowaniu naukowym. Uważa, że celem nauki jest zrozumienie świata, tworzenie mechanizmów wyjaśniania zjawisk i procesów w nim występujących. Jest koncepcją radykalną. Nawiązuje do nurtów hermeneutycznych, postmodernistycznych, dekonstruktywistycznych, poststrukturalistycznych. Krytykuje stanowisko racjonalistów i realistów. Podważa ich główną ontologiczną tezę, twierdząc, że obiektywna epistemologia nie jest możliwa, obserwator zawsze jest bowiem uwikłany w wewnętrzne zasady, na przykład gramatyczne, które determinują postrzeganie

świata. Niekiedy jest postrzegany jako rozszerzenie pragmatyzmu. Zakłada, jak pragmatyzm, że nauka nie odkrywa uniwersalnych praw i prawd, lecz produkuje rezultaty uznane przez ludzi za zbyteczne. Naukowcy zbierają dane i organizują je w sposób, który daje najlepsze rezultaty, przyjmując jednocześnie, że z chwilą pojawienia się nowych danych dotychczasowe odkrycia zostaną zmodyfikowane. Postmoderniści kwestionują racjonalizm oświeceniowy. Starają się przekonać do twierdzenia, z którego wynika, że rzeczywisty świat ma wiele paradoksów właściwych językowi i zawsze musi być interpretowany. Rozumienie świata zależy więc od tekstów na jego temat. Przedstawianie świata nie jest według nich tylko zwykłym opisem rzeczywistości, lecz także sposobem jej tworzenia. Dowodzą, że nie ma prawdy obiektywnej, są za to raczej reżimy prawdy, które dominują historię. Nasze widzenie świata zależy od sposobu jego naukowej interpretacji. W związku z tym stwierdzają, że idee i koncepcje są nierozzerwalnie związane z historycznym, społecznym i intelektualnym kontekstem, w jakim powstawały. Rodzi to pytanie, na czym polega ów nierozzerwalny związek.

Postmoderniści utrzymują, że podobieństwa między strukturą życia społecznego i językiem mają charakter relacji przyczynowych. Aby zrozumieć rzeczywistość, winniśmy badać sposób użycia słów, pojęć. Żadna idea nie ma stabilnego określonego raz na zawsze znaczenia, które przejawia się dopiero przez sprawowanie funkcji, jej użycie i zastosowanie w praktyce. Z językowego punktu widzenia to samo zdanie może mieć różne znaczenia w zależności od tego, kto, kiedy i w jakim miejscu je wypowiedział. Analiza dyskursu koncentruje się na pojęciowym kontekście wypowiedzi. Postmoderniści zwracają uwagę na to, że wiedza prowadzić może do wolności i dominacji. (Jean Francis Lyotarda: „wiedza nie może odnosić się do uniwersalnej prawdy, jest jedynie wiedzą w ramach danego dyskursu”).

Postmoderniści wprowadzają wiele pojęć i terminów, które są trudno definiowalne i dodatkowo utrudniają badanie rzeczywistości. Stawia im się również zarzut formułowania wielu niejasności i generalizacji. Bronią się twierdzeniem, iż ich celem nie jest wierne i pełne odtworzenie historii i znaczących dla niej wydarzeń, lecz odtworzenie jej epizodów, które przyczyniły się do powstania dzisiejszych wątpliwości i problemów. Jednakże odrzucając możliwość istnienia zobiektywizowanych idei, pozbawiają się punktu odniesienia do jakichkolwiek zobiektywizowanych kryteriów. Tak radykalny relatywizm, jaki prezentuje ta opcja, wywołuje krytykę. Postmodernizm kwestionuje wszelkie podstawy wiedzy społecznej. W zamian nie proponuje lepszego wyjaśnienia na przykład stosunków państwo–Kościół. Postmoderniści twierdzą, że nie istnieje wiedza obiektywna na temat zjawisk społecznych, że władza produkuje wiedzę, która z kolei wzmacnia władzę. To twierdzenie na tak wysokim stopniu ogólności można podważyć, wskazując na wiedzę dotyczącą zjawisk społecznych, jaką jest na przykład kalendarz, który nie służy władzy i nie ona go wytworzyła. Również język będący wytworem społecznym wraz z wiedzą na jego temat ma charakter społeczny i obiektywny, nawet jeżeli w swoich odmianach funkcjonalnych zmienia znaczenie. Postmodernizm nie jest zdolny do dostarczenia „właściwej” wiedzy, nie zadaje pytań epistemologicznych i odmawia stosowania dowodów w celu rozstrzygnięcia o prawdziwości twierdzeń. Brak programu badawczego i zestawiania hipotez, które można by poddać testom (zweryfikować), sprawia, że mimo dostrzegania ważnych problemów znajdujących się w obszarze zainteresowania teorii racjonalistycznych jest ignorowany i znajduje się na

marginesie dociekań naukowych¹⁵. Warto zwrócić uwagę na fakt, że niektóre nowe modele (postmodernistyczne) dopuszczają całkowitą dowolność interpretacyjną. Stąd pytanie – czy to jeszcze jest nauka¹⁶. Z drugiej strony powoli rosną wpływy postmodernizmu, jego idee są wpływowe i budzą zainteresowanie. Za interesujące należy uznać poglądy postmodernistyczne na podmiotowość i strukturę. Koncepcję zaczyna konstatacja, że filozofia zachodnia jest zbudowana z wielu dualizmów, co potwierdzają liczne koncepcje binarne (opozycje binarne). To one klasyfikują, organizują przedmioty, wydarzenia, relacje składające się na rzeczywistość. Dualizm struktura–podmiot jest jednym z wielu, jak umysł–ciało, świadomy–nieświadomy. Opozycje dualne zawierają pary kontrastujących pojęć. Znaczenie jednego członu zależy od znaczenia drugiego. Opozycje pełnią funkcję wyjaśniającą za pomocą uprzywilejowania jednego ze swych członów. Jeden nadaje mu pozytywny charakter, a drugi staje się niedoskonały jako pochodna tego pierwszego. Binarność skutkuje skłonnością ludzi do dokonywania arbitralnych wyborów między dwoma członami, tak że jeden staje się ważny, a drugi nieistotny. Postmoderniści, podobnie jak Giddens, uważają, że nie ma sensu ustalać, jakie rzeczywiste związki istnieją między strukturą a podmiotem. Według zwolenników relatywizmu epistemologicznego jedyne właściwości, jakie posiadają zjawiska, to struktury i podmioty (podmiotowość) będące własnościami artykułowanymi w obrębie dyskursu. Nie ma ich zdaniem niezależnej struktury, dyskursu, nie ma niezależnej struktury czy podmiotowości. Wymienione pojęcia istnieją tylko w ramach dyskursu, za pomocą którego pojmujemy i konstruujemy świat wokół nas, czyli wprowadzone zostały kolejne kategorie dyskursu. Także wszelka wiedza uznawana jest za dyskursywną.

Postmoderniści poruszają ważne problemy, takie jak konieczność wyjaśnienia roli pierwiastka ideacyjnego i dyskursywnego. Dyskurs i idee są ważnymi aspektami rzeczywistości społecznej i politycznej. Bo one bezpośrednio wpływają na działania jednostkowe. Stawiają pytanie, w jaki sposób jednostka konstruuje dyskursywnie wydarzenia. Czy idee dominujące mogą jak struktury umożliwiać lub ograniczać działania? Postmoderniści wskazują na łączenie podmiotowości i struktury z ideami¹⁷.

Podsumowanie

Tradycyjny (najbardziej klasyczny) schemat zakłada, że wybranemu stanowisku ontologicznemu odpowiadają określone ujęcia epistemologiczne, a tym samym odpowiednie metody. Do ontologicznych naturalistów w klasycznej konfiguracji zalicza się epistemologicznych pozytywistów i realistów. A ontologicznym antynaturalistom odpowiadają epistemologiczni interpretacjoniści, zwolennicy teorii racjonalnego wyboru. Są też bardziej otwarte stanowiska w tej kwestii. Generalnie postulują unikanie pomieszania porządku ontologicznego z porządkiem epistemologicznym. W rzeczywistości naukowej nie zawsze jest to możliwe.

¹⁵ J. Czaputowicz, *Wyzwania metodologiczne...*, op. cit., s. 315–329.

¹⁶ T. Łoś-Nowak, *Zmiana jako przedmiot badań w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, (red. nauk.) A. Antoszewski i in., Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009, s. 264.

¹⁷ W. V. O. Quine, *Epistemologia znaturalizowana*, [w:] *Granice wiedzy i inne eseje filozoficzne*, (red.) B. Stanosz, W. V. O. Quine, PIW, Warszawa 1986, s. 106–125.

Współcześnie w nauce znane jest podejście pluralizmu metodologicznego, zakładające możliwość korzystania z różnych metod pod warunkiem integralnego charakteru rezultatów. W koncepcjach badań triangulacyjnych dopuszcza się kombinację dwóch i więcej strategii badawczych tych samych obiektów empirycznych. Triangulacja teoretyczna pozwala prowadzić badania z perspektywy kilku odmiennych konkurujących ze sobą teorii. Zakładają one możliwość łączenia koncepcji, pod warunkiem że wywodzą się one z tych samych założeń epistemologicznych. Interdyscyplinarność zakreślonej w temacie materii badawczej pozwala na przyjęcie holistycznego punktu widzenia.

Bibliografia

- Ajdukiewicz K., *Zagadnienia i kierunki filozofii. Teoria poznania. Metafizyka*, „Czytelnik”, Warszawa 1983.
- Archer M., *Realist Social Theory. The Morphogenetic Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, 2003.
- Chodubski A., *Powołanie naukowe a potoczność uprawiania politologii*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, (red. nauk.) A. Antoszewski, A. Dumała, B. Krauz-Mozer, K. Radzik, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009.
- Czaputowicz J., *Wyzwania metodologiczne i epistemologiczne w teoriach stosunków międzynarodowych*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, (red. nauk.) A. Antoszewski, A. Dumała, B. Krauz-Mozer, K. Radzik, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009.
- Eliade M., *Sacrum i profanum. O istocie religijności*, Wydawnictwo KR, Warszawa 2008.
- Ewolucja epistemologii w XX wieku: kontynuacja czy zmiana tematu?*, [w:] *Byt i sens: Księga Pamiątkowa VII Polskiego Zjazdu Filozoficznego*, Szczecin 2005.
- Gieorgica J. P., *Główne założenia metodologiczne nauki o polityce*, [w:] *Nauka o polityce*, (red.) A. Bodnar, PWN, Warszawa 1988.
- Hładkiewicz W., *Przedmiot badań metodologii nauki o polityce*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, (red. nauk.) A. Antoszewski, A. Dumała, B. Krauz-Mozer, K. Radzik, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009.
- http://www.deltami.edu.pl/temat/fizyka/grawitacja_i_wszechswiat/2014/08/02/Zasada_antropiczna/ [dostęp 15.01.2016].
- Judycki S., *Epistemologia XX wieku: przegląd stanowisk*, „Roczniki Filozoficzne”, nr 46/47 (1998/1999).
- Kmita J., *Wykłady z logiki i metodologii nauk*, PWN, Warszawa 1973.
- Łoś-Nowak T., *Zmiana jako przedmiot badań w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, (red. nauk.) A. Antoszewski, A. Dumała, B. Krauz-Mozer, K. Radzik, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009.
- Metodologia badań społecznych. Wybór tekstów*, (red. nauk.) J. M. Brzeziński, Zysk i S-ka, Poznań 2011.
- Nauka o polityce*, (red.) A. Bodnar, PWN, Warszawa 1988.
- Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 1985.

Pietraś Z. J., *Decydowanie polityczne*, PWN, Warszawa–Kraków 2000.

Quine W. V. O., *Epistemologia znaturalizowana*, [w:] *Granice wiedzy i inne eseje filozoficzne*, (red.) B. Stanosz, W. V. O. Quine, PIW, Warszawa 1986.

Quine W. V. O., *Granice wiedzy i inne eseje filozoficzne*, Warszawa 1986.

Ryszka F., *Nauka o polityce. Rozważania metodologiczne*, PWN, Warszawa 1984.

Scientific Realism as Developed by Roy Bhaskar, [w:] G. Evangelopoulos, *Scientific Realism in the Philosophy of Science and International Relations*, The London School of Economics and Political Science, London 2013.

Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce, (red. nauk.) A. Antoszewski, A. Dumała, B. Krauz-Mozer, K. Radzik, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009.

Teorie i metody w naukach politycznych, (red.) D. Marsh, G. Stoker, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.

The MIT encyclopedia of The Cognitive Science, (red.) R. A. Wilson, F. C. Keil, MIT Press, Cambridge 1999.

Zalewski S., *Bezpieczeństwo polityczne jako przedmiot badań*, [w:] *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, (red. nauk.) A. Antoszewski, A. Dumała, B. Krauz-Mozer, K. Radzik, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009.

Summary

Ontology and epistemology in the study of politics.

Epistemological assumptions in research on religious policy

By taking research in the area of policy researcher may encounter difficulties of an ontological, epistemological, methodological, methodical and definitional. Usually there are questions about the nature of epistemological on opportunities to explore the political reality and the process of production of knowledge about politics

The choice of epistemological theory may depend on the adopted model of science, this is a kind of declaration of the ideological and axiological, indicating a subjective value of scientific research procedure. A particular difficulty in choosing the epistemological theory encountered with regard to the political reality of totalitarian states/authoritarian. An example might be the analysis of the religious policy of the communist authorities against the Roman Catholic Church. This work will be devoted to the initial assumptions, the ontological and epistemological. to make study legible, benefit the epistemological as checking some theories.

Many political scientists, methodologists recommends that for the sake of scientific standards for clarity of the research, evidence and conclusions (arguments) researcher stated its position ontological and epistemological. It reveals a way of thinking and theorizing, and with the methods described in detail in the research procedure determines (inform) how it is grown Political Science.

Contemporary political science (understood as an area of research) is characterized by a unique variety of issues, theories and methodologies useful for the study of complex phenomena and political processes. For example, undertaking the analysis of religious

policy in the People's Republic to the Roman Catholic Church must answer the question of the potential, but what limitations lie dormant in the various facets of research.

Keywords: ontology, epistemology, the study of politics, religious politics, a model of science

Streszczenie

Ontologia i epistemologia w badaniach polityki ze szczególnym uwzględnieniem polityki wyznaniowej

Podając badania naukowe w obszarze polityki, badacz może napotkać trudności o charakterze ontologicznym, epistemologicznym, metodologicznym, metodycznym i terminologiczno-definicyjnym. Zwykle pojawiają się pytania o charakterze epistemologicznym dotyczące możliwości poznawania rzeczywistości politycznej, jak i procesu wytwarzania wiedzy o polityce.

Wybór teorii epistemologicznych może zależeć od przyjętego modelu nauki, ten zaś jest rodzajem deklaracji światopoglądowej i aksjologicznej, co wskazuje na subiektywny walor naukowego postępowania badawczego. Szczególną trudność w wyborze teorii epistemologicznych napotyka się w odniesieniu do rzeczywistości politycznej państw totalitarnych/autorytarnych. Przykładem może być analiza polityki wyznaniowej władz komunistycznych wobec Kościoła rzymskokatolickiego.

Praca ta poświęcona jest wstępnym założeniom, ontologicznym i epistemologicznym, by uczynić badanie czytelnym, przynieść korzyść epistemologiczną w postaci sprawdzenia wybranych teorii.

Wielu politologów, metodologów zaleca, aby dla zachowania standardów naukowości, dla czytelności przeprowadzanych badań, dowodów i wniosków (wywodów) badacz uściślił swoje stanowisko ontologiczne i epistemologiczne. Ujawnia ono sposób myślenia i teoretyzowania, a wraz ze szczegółowym opisaniem stosowanych metod w postępowaniu badawczym określa (informuje), jak jest uprawiana politologia.

Współczesną politologię (rozumianą jako obszar badawczy) cechuje wyjątkowa różnorodność zagadnień, teorii i metodologii przydatnych do badania złożonych zjawisk i procesów politycznych. Na przykład podejmując się analizy polityki wyznaniowej w PRL wobec Kościoła rzymskokatolickiego, należy odpowiedzieć na pytanie, jaki potencjał, ale i jakie ograniczenia drzemią w poszczególnych ujęciach badawczych.

Słowa kluczowe: ontologia, epistemologia, badanie polityki, polityka wyznaniowa, model nauki

Małgorzata Rzeszutko-Piotrowska
Warsaw University of Technology

Air Force Cyberspace Unit – analysis of security aspects

Introduction

In the face of globalization the security of cyberspace has become one of the superior strategic goals in the sphere of security in any state. Since 2000 several new professional global studies associations have also appeared. Some theorists have even presented globalization as the focal point for an alternative paradigm of social enquiry¹. For certain authors, like P. Hirst and G. Thompson, globalization is an especially intense form of internationalization, so that the global is a particular subset of the international². D. Rodrik writes: “Ideas of globalization as internationalization are attractive insofar as they entail a minimum of intellectual and political adjustments. Global relations of this kind can be examined on the same ontological and methodological grounds as international relations”³. Global Economics can be the same sort of enquiry as International Economics⁴. Currently, when there is free flow of persons, commodities, information and capital – the security of a democratic country depends on the organisations that work to maintain the security of cyberspace. R. Durand

¹ J. H. Mittelman, *Globalization: An Ascendant Paradigm?*, “International Studies Perspectives”, vol. 3, no. 1, February 2002, p. 14. See: J. Maclean, *Philosophical Roots of Globalization: Philosophical Routes to Globalization*, [in:] *Globalization and Its Critics: Perspectives from Political Economy*, (ed.) R. Germain, Macmillan, Basingstoke 1999, p. 65; K. H. O'Rourke, J. G. Williamson, *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge 1999, p. 67.

² See: P. Hirst, G. Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge 1999, p. 13.

³ D. Rodrik, *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, United Nations Development Programme, New York 2001, p. 34.

⁴ R. Wade, *Globalization and Its Limits: Reports of the Death of the National Economy Are Greatly Exaggerated*, [in:] *National Diversity and Global Capitalism*, (eds.) S. Berger, R. Dore, Cornell University Press, Ithaca 1996, p. 65.

and J.P. Vergne claim: “The high seas in the early 17th century, the airwaves in the early 20th century, cyberspace since the 1980s, genetic material nowadays, and extraterrestrial spaces in the coming decades are all gray areas where pirate organizations proliferate. Sea pirates in the 17th century fought against the monopolistic East India companies in the name of the freedom of the seas. Pirate radio stations fought against monopolies such as that of the BBC to promote freedom of expression on the airwaves. Cyberpirates have been fighting against monopolistic corporations such as AT&T (1970s), IBM (1980s) or Microsoft (1990s), and often defend principles such as Net neutrality – the counterpart, in cyberspace, of the freedom of the seas ideal. Similar struggles are taking place in biogenetic territory, where biopirates have been operating for at least two decades”⁵. T. Bartley writes: “It seems impossible to disconnect the pirate phenomenon from the advent of the sovereign state against the background of extended globalized capitalism. The pirate organization is the historical subject that blurs the boundaries of capitalism by reshaping the normative fabric woven by the sovereign state onto the territorial fringes where the future of capitalism is being played out”⁶. S.J. Hutchison indicates that: “Cybersecurity is one of the most important challenges for our military today. Cyberspace is a new warfighting domain, joining the traditional air, land, sea and space domains and cybersecurity considerations apply to almost all major defense acquisition programs”⁷. T. Treves wrote: “The international law of piracy is set out in Articles 100 to 107 and 110 of the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). The fact that these Articles repeat almost literally Articles 14 to 22 of the Geneva Convention on the High Seas of 1958, and that some states, including the United States as well as Israel, Switzerland and Venezuela, while not bound by UNCLOS, are bound by the Geneva Convention, entails that, as a matter either of customary or of conventional law, these Articles state the law as currently in force. For present purposes it seems necessary and sufficient to recall the provisions concerning the definition of piracy and action against pirates. As regards the definition, its essential aspect is that piracy consists of any illegal acts of violence or detention, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or aircraft and directed (...) on the high seas against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft”⁸.

Due to increased threats to tele-information systems, from which it is impossible to separate completely, as well as to the dispersed responsibility for tele-information security, it is necessary to coordinate actions responding to attacks aimed against tele-information

⁵ R. Durand, J. P. Vergne, *No territory, no profit: The pirate organization and capitalism in the Making, “Management”*, vol. 15, no. 3/2012, p. 264.

⁶ T. Bartley, *Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions*, “American Journal of Sociology”, no. 113(2)/2007, p. 297–351.

⁷ See more especially: S. J. Hutchison, *Cybersecurity Defending the New Battlefield*, “Defense AT&L”, November–December 2013.

⁸ T. Treves, *Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia*, “The European Journal of International Law”, vol. 20, no. 2, p. 399. Cf. more: R. L. Tomberlin, *Terrorism’s Effect on Maritime Shipping*, [in:] *Modern Piracy and Maritime Terrorism: The Challenge of Piracy for the 21st Century*, (ed.) M. R. Habersfeld, A. von Hassell, Kendall Hunt, Dubuque, IA 2009, p. 53–63; J. C. Payne, *Piracy Today: Fighting Villainy on the High Seas*, Sheridan House, New York 2010, p. 42.

systems and services⁹. Digitalization of many social life spheres has recently had significant impacts on national and international security. Universal use of computers, networks and broadly understood tele-information technologies, both in the public and private spheres, is connected not only with benefits, but also with the increasing sensitivity to their wrong use or abuse¹⁰.

Since the 1980s cyberspace has been gradually becoming an area of possible threat to the security of states, and has attracted interest from researchers. In the specialist doctrine there is a substantial diversity of cyberspace definitions. According to the American Department of Defense, “cyberspace” is “the global domain in the information environment, consisting of co-dependent networks of tele-information infrastructures, including the internet, tele-communication networks, computer systems, as well as the built-in processors and controllers”¹¹. In this context the object of interest of tele-information security consists of all activities that may interfere with the functioning of cyberspace, including its elements of crucial importance for the functioning of states, e.g. the critical tele-information infrastructure or military networks. Cyberspace, in its general meaning is communication space created by a system of internet connections.

Currently in the doctrine of international public law the issue of using force in the air space over high seas is a subject that authors almost do not consider, neither in handbooks, nor in articles concerning international aviation law or international law of the sea. That is why there is a need for undertaking research in this field on the basis of examples from international practice of the states. In this paper I wish to justify the main thesis that art. 3 bis of the 1944 Chicago Convention on international civil aviation¹², banning the shooting down of civil aircraft is not applied by all states. In this context problematic issues arise concerning the security of persons on board an aircraft, as well as the state’s responsibility for providing public security with respect to air navigation. Therefore, the problem arises of admissibility or non-admissibility of using weapons against aircrafts performing flights breaching the law in force or which threaten public security. For instance, in the text of the Chicago Convention there are regulations which seek to maintain air traffic security. In annexes – no. 11, 2, 3 there are regulations concerning the taking over aircraft but these do not mention shooting an aircraft down.

Therefore, this paper will be devoted to the most significant issues related to the functioning of ports in the face of a cyber-attack. It offers an analysis marine terrorism – con-

⁹ D. E. Denning, *Cyberterrorism, Testimony before the Special Oversight Panel on Terrorism Committee on Armed Services*, US House of Representatives, 23.05.2000. See: D. Verton, *Black Ice. Niewidzialna groźba cyberterrorizmu*, Helion, Gliwice 2004, p. 35; M. Pollitt, *Cyberterrorism – Fact or Fancy?*, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1361372300870098>, 4.04.2016; *Polityczne metody zwalczania terroryzmu*, (ed.) K. Liedel, Dom Wydawniczy Duet, Toruń 2005; K. Liedel, P. Piasecka, *Współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu*, Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „Adam”, Warszawa 2004; K. Liedel, *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie terrorystycznych i innych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005; J. Barcik, *Akt terrorystyczny i jego sprawca w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, AON, Warszawa 2004.

¹⁰ A. Adamski, *Cyberterrorizm*, Materiały z konferencji nt. terroryzmu, Toruń 2002, p. 114.

¹¹ *DoD Dictionary of Military Terms*, Joint Staff, Joint Doctrine Division, J-7, Washington D.C, 17.10.2008.

¹² *Convention on International Civil Aviation*, 7 December 1944, ICAO Doc. 7300/9.

temporary threats in international transport and the use of naval forces to the cases of cyber security threat as they pertain to Poland¹³.

The functioning of the ports in the face of cyber-attack

The responsibility of a state in the field of air navigation in airspace is subject to its exclusive sovereignty. The principle of state sovereignty was formulated in Art. 2 (1) of the United Nations Charter: "The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members"¹⁴. The concept of state sovereignty entails supremacy and indivisibility of its power. Moreover, it is up to the sovereign state to decide about its airspace and to establish the conditions upon which foreign aircraft may enter it. The Chicago Convention regulates the aspects of civil aviation while in state aviation individual permission or special mutual conventions between states are required. It is the domain of state's internal prerogatives. Each state decides autonomously whether to adhere to international conventions.

Therefore, certain elements of the Chicago Convention do apply to state aviation. State sovereignty in airspace is limited by customary law and binding international air services agreements, and it is exercised over the airspace over the state territory and its territorial waters. In my view, state sovereignty in airspace involves the right to admit foreign and domestic flights within this space and to set the rules of such flights with regard to aircraft, passengers and transported cargo¹⁵.

The capture of large tonnage ships or cargoes by pirates are examples of asymmetrical acts. Two particularly stark examples were when Somali pirates captured the Ukrainian ship *Faina* on 25 September 2008 and the Saudi tanker *Sirius Star* on 17 November 2008¹⁶. In my opinion in contrast to acts of terrorism on land or in the air, acts of maritime terrorism have their own characteristic features, which vary according to the particular target. For instance, shipping, mankind's most important sea-based activity, is under constant threat. This threat confronts communications, ports and sea routes, the transport of goods and people, trade and travel, and the industrial activity of various countries at sea etc. In this way, maritime terrorism, with its disregard for the generally accepted principle of freedom of the seas, has become a threat to shipping and one of the most serious of international crimes¹⁷. In their adopted practice, states have transferred their competences in the field of air traffic management to the bodies of neighboring countries or to the international bodies in trans-boundary areas and also in the high seas.

¹³ S. Szwankowski, *Polish seaports under the challenges of globalization*, [in:] *Maritime transport in a global economy*, (ed.) K. Misztal, J. Żurek, University of Gdańsk. Institute of Maritime Transport and Seaborne Trade, Sopot 2001; T. Szubrycht, K. Rokiciński, *Gospodarka morska w świetle wybranych zagrożeń współczesnego świata*, Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte, Gdynia 2006, p. 107.

¹⁴ Charter of the United Nations, signed on 26 June 1945, Polish Journal of Laws of 1946, no. 2, item 6.

¹⁵ J. Jennings, *Human factors analysis and classification: Applying the Department of Defense system during combat operations in Iraq*, "Professional Safety", vol. 53(6)/2008, p. 44–50.

¹⁶ V. Bezkorovainiy, S. Sokolyuk, *Piracy, Maritime Terrorism and Disorder at Sea: The View from the Ukraine*, "Corbett Paper", no. 8/2012, p. 6.

¹⁷ Ibidem.

The classical definition of sovereign power of the state in territorial airspace has undergone several transformations. In some cases, the changes resulted from tacit consent to extend the control of certain countries, such as the United States (US) or the Union of Soviet Socialist Republics (USSR), onto the flights in the high seas areas, sometimes several hundred kilometers away from the borders of territorial waters (air defense identification zones)¹⁸. In 1984, the Chicago Convention on International Civil Aviation of 1944 was amended with Art. 3 bis according to which every state must refrain from using weapons against civil aircraft in flight. However, the article was not ratified by some countries and *de facto* not every state respects it. The Chicago Convention on International Civil Aviation¹⁹ prohibits the use of weapons against civil aircraft in flight. These requirements are also implicit in the principle of the freedom of aviation in the airspace of the high seas and the related rule of exclusive State of registry jurisdiction. According to Article 3 bis (a): “The contracting States recognise that every State must refrain from resorting to the use of weapons against civil aircraft in flight and that, in case of interception, the lives of persons on board and the safety of aircraft must not be endangered”. This provision shall not be interpreted as modifying in any way the rights and obligations of States set forth in the Charter of the United Nations.²⁰ Furthermore, the Chicago Convention includes provisions which are supposed to ensure safety of aircraft; its Annexes, such as Annex No. 11, 2, or 3 set out provisions on take-over of the command of aircraft, however, use of weapons in order to shoot down a plane is not mentioned. On 17 July 2014 a Malaysia Airlines Boeing 777 bound for Kuala Lumpur from Amsterdam was shot down. In this case the plane was hit by a surface-to-air missile launched from an area in eastern Ukraine, now controlled by the pro-Russian separatists. Earlier this year, another Malaysia airliner, Boeing 777, went missing over the Indian Ocean. A drone submarine was sent to survey the ocean floor but the search operation was unsuccessful.

Protection of cyberspace has become one of the most frequently undertaken subjects concerning security. States, international organizations and other non-state actors have understood that the stability of functioning and development of global information society depends upon open, reliable and first of all secure cyberspace. Increasing awareness in this field goes together with the abruptly increasing number of computer incidents and new kinds of threats. States may also lead hostilities in the airspace of the high seas²¹ subject to the constraints of international law. The appearance of terrorist organizations determined to use violence resulting in mass victims, makes preventing terrorism not only a matter

¹⁸ M. Żylicz, *Zestrzelenie cywilnego statku powietrznego jako delikt prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo”, no. 6/2009, p. 24.

¹⁹ Article 3 bis (a) of the Chicago Convention, ILM, vol. 23/1984, p. 705.

²⁰ M. Byers, *Terrorism, the use of force and international law after 11 September*, “International and Comparative Law Quarterly”, no. 51/2002, p. 402.

²¹ United Nations Convention on the Law of the Sea, 10 December 1982, United Nations Treaty Series 397, 21 International Legal Materials 126 [UNCLOS], art. 86 defines the “high seas” as “all parts of the sea that are not included in the exclusive economic zone, in the territorial sea or in the internal waters of a State, or in the archipelagic waters of an archipelago State”; here the term “high seas and seabed area” is used to indicate the high seas water column and the associated deep seabed area beyond national jurisdiction”. See: L. L. Nordtvedt Reeve, A. Rulska-Domino, K. M. Gjerde, *The Future of High Seas Marine Protected Areas*, “Ocean Governance for Marine Conservation”, vol. 27/2012, p. 351–373.

of protecting particular places²², but also the security of the whole state. For this very reason anticipating terrorist attacks and preventing performing them is – as the hitherto observations indicate – the only effective protection of the state both against terrorism and its long-term results. There is a need to control the airspace of the high seas by state services. It should be emphasized that the United Nations Charter basically admits using force in one case, stating that it may take place only in the situation when the state becomes the object of an armed attack. In accordance with the regulations contained in the United Nations Charter none of its provisions breaches the natural right of each of the United Nations Organization (UNO) members who suffered from an armed attack, to individual or collective self-defense, before the UNO Security Council applies the means necessary to maintain the international peace and security.

Poland is an object of cybernetic attacks. Like other states, it faces the challenge of developing legal and organizational measures to secure the appropriate level of security for cyberspace and citizens functioning in it. Computer systems are exposed to threats caused by three forms of cyber-attacks: propagandist-misinforming (modifying websites, ideological spamming), computer sabotage (assaults, such as refusal of service, spreading viruses and other destructive computer programs) as well as assaults at critical infrastructure connected with interference with its functioning²³. However, in the academic milieu there is no consent as to unambiguous definition of the most serious tele-information threats. In the domestic and foreign literature in the last few years there appeared many typologies, classifications and definitions, which were frequently mutually exclusive or focused on different kinds of issues. Cyberspace is a space of open communicating by means of connected computers and *Information Technology* connections working all over the world. This definition includes all the electronic communication systems (also the classic telephone networks). Cyberspace, defined as an integral component of the real world in which all kinds of ideologies and sub-cultures coexist and fight one with another is not only a place of exchange and spreading information, but also a battlefield. It is an area where coordinated actions with a political tone, of more or less destructive character, exists.²⁴ For example, the Information Exchange System Safety of Navigation designed for the needs of the Maritime Office in Gdynia in 2003 is one of the oldest systems of this type in Europe. Its mission is the distribution of maritime safety information between the selected actors, equipped with appropriate terminals.

²² V. Surbun, *The developing jurisprudence to combat modern maritime piracy: a crime of the high seas?*, "The Comparative and International Law Journal of Southern Africa", vol. XLIII, no. 1/2010, p. 6. See also: J. Kraska, *Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics*, Oxford University Press, Oxford 2011, p. 67.

²³ See more especially: A. Bógdał-Brzezińska, M. F. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Fundacja Studiów Międzynarodowych: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2003, p. 35.

²⁴ W. Melody, *Toward a framework for designing information society policies*, "Telecommunications Policy", vol. 20, no. 4, 1996 and P. Drucker, *Post-Capitalist Society*, Batterworth-Heinemann, 1993, p. 35.

The main users of the system are: offices in Gdynia, Słupsk and Szczecin and Maritime Operations Centre of the Polish Navy²⁵. The system also uses information supplied by, among others: Institute of Meteorology and Water Management, as well as the European System SafeSeaNet²⁶. The main tasks faced by the Information Exchange System without Safety Navigation is collecting and using information about: vessel traffic in Polish marine areas; carriage of dangerous goods by sea; breaches of security zones, including marine polygons; saving life at sea; protection of the marine environment and other potentially dangerous situations in maritime traffic.

Interference with the systemic data of the logistic centre may take the form of hacking. Obtaining unlawful access to the computer system by means of tele-communication appliances is a classic form of assault at the electronic security of the processed information²⁷. The effective performance of such an assault and taking control of the attacked system makes it possible to commit subsequent crimes that may be directed at various legal interests (e.g. protecting information, life, health, property, personal data credibility of documents etc.). The integrity and undisturbed work of information processing may affect human life and health, as well as correct functioning of economy (logistic systems) together with the safety of state and its citizens (commanding and flight controlling systems).

The logistic centres in ports constitute a plane of servicing international trade. Creating logistic centers takes place within the development of new generation marine ports, which, through creating logistic port platforms become the centers of complex logistic service distribution and the poles of economic growth in regional development²⁸. In future this role will be the target of Polish ports: Gdańsk, Gdynia, Szczecin and Świnoujście. For instance, the port of Gdańsk constitutes a significant element of the program of strategic economic development of Pomeranian region. As the area of trade integration, it is an important element in the economic functioning of the country. Disturbing the efficient information flow in the seaport of Gdańsk would be detrimental to the exchange and distribution of goods, both regionally and internationally. One of the sectors that may undergo a cyber-attack is the international transport managing system. Today the marine ports play a special role

²⁵ J. Jedel, *Cyberprzestrzeń nową płaszczyznę zagrożeń terrorystycznych dla morskich centrów logistycznych*, "Zeszyty naukowe akademii marynarki wojennej", rok XLIX, nr 2(173), 2008, p. 88.

²⁶ The European System SafeSeaNet is a system whose basic unit assumption is the distribution of information on three levels: local, national and central. The information collected at the local level by the relevant departments, the so-called. Local expert institutions (such as port authorities and coastal stations) is communicated to the national-level user and stored on a national server accessible to other member states through the state-server via a central server. The SafeSeaNet network is also creating a database of ships and cargoes carried by them, as well as the results of inspections on the vessels for future use. Registration in the system primarily concerns: tourist and fishing vessels of a length of not less than 45 meters; vessels carrying dangerous cargoes, regardless of size.

²⁷ D. E. Denning, *Activism, Hacktivism, and Cyberterrorism: The Internet as a Tool For Influencing Foreign Policy*, [in:] *Networks and Netwars: The future of terror, crime and militancy*, (ed.) J. Arquilla, D. Ronfeldt, RAND Corporation, Santa Monica 2001, p. 268. See: C. Wilson, *Information Operations, Electronic Warfare, and Cyberwar: Capabilities and Related Policy Issues*, Congressional Report Service, Report for Congress, 20.05.2014, www.fas.org/crs/natsec/RL31787.pdf, 10.10.2015, p. 8–9; D. Fulghum, *Sneak Attack*, *Aviation Week & Space Technology*, June 28, 2004, p. 34, D. Ahearn, *Air Force Forms Cyberspace Unit*, "Defense Daily", November 3, 2006.

²⁸ S. Szwanowski, *Funkcjonowanie i rozwój portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, p. 87.

in the process of international transport system integration, whereas the logistic centers are organizational units and the system of supplying the domestic market and servicing international partners, at the same time being a sensitive and touchy system for terrorist cyber-attacks.

The situation is even more complicated by the specificity of cyberspace functioning, related to the lack of traditional borders and its easily attainable anonymous character. In the context of the conducted studies it has to be remarked that subjects with various degrees of organization, different motivations and legal-political statuses use the tele-information technologies at a mass scale. Appropriate identification is necessary, as well as defining the most serious threats to the tele-information security of states. However, that is an extremely difficult task. For as it was rightly noticed by M. Madej and M. Terlikowski: "in the context of each of these events the tele-information (information) security was mentioned however, sometimes with the use of different terms. Also with reference to the originators of these events various; usually imprecise definitions were applied interchangeably and inconsistently. Attempts were also made at classifying these events, putting them on the map of threats connected with taking advantage of tele-information technologies. These endeavors, however, usually gave a too simplified image, emphasizing only selected aspects of the touched problems, while totally neglecting others"²⁹.

The mass media in turn, which for many years has been devoting more and more place to these problems, often needlessly simplifying the phenomena and processes proper to cyberspace, frequently applying to it a wrong or unclear terminology. An especially over-used term seems to be "cyber-terrorism", which is usually applied for characterizing both acts of criminal nature and incidents of interstate dimension. The impetus for the development and construction of Vessel Traffic Monitoring and Information System was – as in the case of many other initiatives aimed at improving the safety of maritime traffic – a disaster of the oil tanker "Erika"³⁰. This ship broke in half on Dec. 12, 1999, approximately 40 nautical miles from the coast of Brittany. This resulted in a spill of more than 10 000 tonnes of fuel oil and huge material losses³¹. Vessel Traffic Monitoring and Information System was created in order to prevent similar accidents in the future. Its task is also to improve vessel traffic (especially those carrying dangerous cargoes), the coordination of the authorities responding to potentially dangerous incidents at sea, including those happening during the exploration and rescue, and marine pollution prevention as well as the detection of perpetrators of such contaminations³². These systems interact with each other, providing the data necessary to control the safety of maritime traffic. With proper processing of such information one may obtain details of the traffic statistics of ships, carrying the type of cargo on each of the bodies, as well as using prevention, not allowing water to affect the European

²⁹ M. Madej, M. Terlikowski, *Wprowadzenie*, [in:] *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, (ed.) M. Madej, M. Terlikowski, PISM, Warszawa 2009, p. 9.

³⁰ K. Naus, *Możliwości wykorzystania Systemu Wymiany Bezpieczeństwa Żeglugi w zarządzaniu kryzysowym*, "Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni", no. 4/2008, p. 45.

³¹ See more: S. Szwanowski, *Funkcjonowanie i rozwój...*, op. cit., p. 58.

³² Z. Kopacz, W. Morgaś, J. Urbański, *Europejski System Monitoringu Ruchu Statków i Informacji*, "Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni", no. 2/2007, p. 40.

Union bodies, which in any way may endanger the safety of any of the European Union member states or their environments.

The idea of constructing marine logistic centers in Poland concerns the ports of Szczecin and Gdańsk. The logistic centers that are to function on the area of the seaside, are especially exposed to a terrorist cyber-attack, because they constitute a complex logistic organization, which, in its substantial part runs its activities via electronic means, relying on the contemporary information-communication technologies and, additionally, combines four kinds of transport – road, marine, midland and air. Seaports may constitute potentials goals of terrorist attacks³³. Currently a marine port plays a key role in the division of the economic production process of each marine state, as well as in the sphere of distribution and services. Services performed in a seaport are compatible to each other, so as to meet all the logistic demands. The examples of marine ports containing the idea of forming a logistic centre are the ports of Szczecin, Gdańsk and Gdynia. The concept of Pomeranian Logistic Centre in Gdańsk assumes that this Centre, together with the Marine Container Terminal will constitute a complex servicing the flow of goods in longitudinal relationships, including in its scope the areas of Scandinavia and Central Europe, including: a multimode terminal, a complex of warehouses and storage squares, a business centre, a vehicle service station, as well as a hotel and canteen/restaurant³⁴.

Port logistic centres are usually areas with high space use intensity, clear and simple transport solutions, as well as high urban development standards. Their formation affects the closest port and urban surroundings very positively, stimulating the growth of socio-economic activity in the scale of the town and the region, increasing the use of valuable port space and affecting the increase of a port's competitiveness³⁵. In the Polish sea ports there are plans to create two large distribution-logistic centres with international scope³⁶. One of them is to be located in the premises of Gdańsk Northern Port. The sea port in Gdańsk will be one of the key links of Trans-European Transport Corridor No. VI. The deep-water terminal DCT Gdańsk (Deepwater Container Terminal Gdańsk) is adjusted to servicing the largest units flowing out to the Baltic Sea, hence an increasing tendency in container reloading. Gdańsk Northern Port fulfils basic port functions, including: transport, trade and industrial functions³⁷. Additionally, applying the spatial criterion, it fulfils the following functions: town creating, region creating and regional. All these arguments show why the seaport of Gdańsk was selected as the location of the Pomeranian Logistic Centre. The Logistic Centre located on its premises was of key importance in the further development of the city and the whole region. Current monitoring of the flow of all the generated transport services is possible i.e. the service called "tracing the parcel" by means of the integrated system General Packet Radio Service (GPRS) and instant response of logistic service provider in case any problem

³³ J. Jedel, *Cyberprzestrzeń nową płaszczyzną zagrożeń...*, op. cit., p. 88.

³⁴ H. Salomonowicz, *Morskie systemy transportowe początku XXI wieku*, "Logistyka", no. 4/2010, p. 30.

³⁵ T. Basiewicz, A. Gołaszewski, L. Rudziński, *Infrastruktura transportu*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2002, p. 197.

³⁶ I. Dembińska-Cyran, M. Grubała, *Podstawy zarządzania transportem w przykładach*, Instytut Logistyki i Magazynowania, Poznań 2005, p. 143–145. See: A. Koźlak, *Ekonomika transportu. Teoria i praktyka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, p. 108–113.

³⁷ J. Jedel, *Cyberprzestrzeń nową płaszczyzną zagrożeń...*, op. cit., p. 90.

arises. Communication in logistic chains requires the application of formatted data in the form of communications (messages) between information systems. For the needs of electronic document exchange a universal language was created – standard Electronic Data Interchange (EDI), whereas the predominant international standard is United Nations / Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport (UN/EDIFACT). The document standard makes it possible to exchange documents without the necessity of introducing them to database once again. That makes it possible to send data between the applications used by business partners without human intervention³⁸.

The logistic centre as a link in the chain of supplies contributes to reducing time needed for each of the elements of the logistical process. In the premises of the logistic centre all the services are present. These services include: supplying, processing, distribution, marketing and sales³⁹. A terrorist attack on the logistic centre would bring about serious financial losses, both regional and international. Consequently, the contribution of the Pomeranian Logistic Centre in Gdańsk to field of exchange, foreign trade and logistical services would be compromised. A possible cyber attack on the Pomeranian Logistic Centre would create enormous economic, financial and social losses. A successful terrorist cyber-attack upon the logistic centre may cause the withdrawal of investors, consignors and consignees of commodities from the region and transferring them to other places and hence-financial losses.

Marine terrorism – contemporary threats in international transport

After the attacks on World Trade Center on 11 September 2001 the whole world experienced a shock, involuntarily participating in the tragedy of many victims of this terrorist attack. Since this moment an international discussion among politicians, specialists in international terrorism, as well as the citizens of “global village”, both on the procedures implemented to increase the level of security and the limits of invigilating persons suspected of connections with terrorist organizations has taken place. Terrorism is characteristic of actions undertaken by cells aiming at enforcing benefits from a state. A certain regularity of terrorism is that the stronger is the state, the more victims are consumed by acts of violence. That happens, because usually a long-term fight starts, lasting for many years and full of brutal acts of violence. The wording of Article 51 of the UN Charter, i.e. “armed attack”⁴⁰. At this point you could ask whether an armed attack is a term synonymous with aggression. Apart from that, another question comes to mind, for which I will try to give a detailed answer: what characteristics must a terrorist act have in order to qualify it as an armed attack, against which self-defence may be used? Some authors identify an armed attack

³⁸ A. Tubielewicz, M. Forkiewicz, K. Tubielewicz, P. Kowalczyk, *Koncepcja oceny stanu ochrony obiektu portowego*, Raport nr 1 z projektu rozwojowego *Model zarządzania kryzysowego bezpieczeństwem na obszarach portów morskich*, Gdańsk 2009, p. 56.

³⁹ A. Tubielewicz, *Zarządzanie strategiczne w portach morskich: globalizacja, integracja, prognozowanie, planowanie, strategie*, PAN, Gdańsk 2004, p. 66.

⁴⁰ S. D. Murphy, *Terrorism and the Concept of “Armed Attack” in Article 51 of the U.N. Charter*, “Harvard International Law Journal”, no. 43/2002, p. 45.

by aggression. In my opinion it is not so obvious, since the UN Charter uses both of these terms without defining them. In turn, the Resolution of the UN General Assembly No. 3314 (XXIX) of 1974 contains the definition of “aggression”, describing it as: “the use of armed force by a State against the territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations”. Article 3 of the Resolution contains a catalogue of acts which qualify as an act of aggression. Article 5 of the UN General Assembly Resolution No. 3314 (XXIX) of 1974 classifies the following as aggression: “the sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State”.

We regard the beginning of contemporary marine terrorism the attack of the 22nd January 1961 on the passenger liner Santa Maria off the coast of Brazil, 70 Portuguese rebels, kidnapped 600 passengers and 300 members of the crew and wanted to turn the world’s attention to the 39 years of Portuguese dictatorship of Antonio de Salazar. The kidnappers, having called in at the port of Recife in Pernambuco, obtained political asylum. What currently links pirates and terrorists is first of all using violence to intimidate people in order to have their demands fulfilled. Both these phenomena can be attributed to the super-national groups, as their culprits do not declare affiliation to any state. For a pirate the country of origin is the sea. These two groups of culprits are divided first of all according to the idea of their actions. H. Wassenbergh also remarks: “Safety in civil aviation is a technical and operational matter, to begin with. It becomes a matter of public law as soon as the public is involved and private people participate under government control”⁴¹. M. Milde⁴² indicates the criteria that could be adopted to qualify an aircraft as a military one. These are: a) design, technical characteristics and equipment (including weapons) of aircraft; b) identification marks of aircraft (nationality and registration); c) ownership or assignment of aircraft to armed forces units; d) type of operation and use of aircraft at a given time, and this criterion should be considered decisive.

The Chicago Convention currently creates serious doubts. Its Article 3 paragraph a states that it applies only to civil aircraft, and not to State aircraft, whereas paragraph b states that aircraft used in military, customs and police are considered to be state-owned. It is assumed that there are no aircraft other than civil or State, and it is their use, and thus purpose that determines how they are classified. In Article 4 of the Chicago Convention, States have agreed not to use civil aviation for purposes contrary to the Convention that are insufficiently defined. Consideration of the strategic regime of the airspace of the high seas leads to discussion of using force by States in and from that airspace. In the absence of an unlawful threat or using force, the presence of military aircraft over the high seas does not violate international law. This remark is consistent with Article 88 of the United Nations Convention on the Law of the Sea⁴³, according to which the high seas and, by implication, the superjacent airspace are reserved for keeping peace. According to Article 2 (4) of the UN Charter, “All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force

⁴¹ H. Wassenbergh, *Safety in Air Transportation and Market Entry*, “Air and Space Law”, vol. XXII, 1998, p. 83.

⁴² M. Milde, *Enforcement of Aviation Safety Standards – Problems of Safety Oversight*, “Zeitschrift für Luft und Weltraumrecht”, 1996, p. 3.

⁴³ ILM, vol. 21/1982, p. 1261.

against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations”. This prohibition is equally applicable in the airspace of the high seas as in the airspace above national territory. The wording of Article 2 (4) of the UN Charter raises two important questions with regard to its application in the airspace of the high seas⁴⁴. According to which part of Article 2 (4) of the UN Charter is the threat or use of force against foreign aircraft prohibited? A preliminary matter is whether the phrase “territorial integrity or political independence” qualifies the prohibition. Sovereignty and the right to self-defence against aggression, including the use of force, are among the fundamental principles of the UN Charter⁴⁵. There were no provisions prohibiting the use of weapons against civil aircraft in flight in the UN Charter until 1984. There were standards recommended by the ICAO resulting from the practice of “intercepting” these aircraft, if they perform the flight not in accordance with the regulations. The possibility of shooting them down was not envisaged. Shipborne navigation system – electronic chart display and information system (ECDIS), electronic navigation charting (ENC), electronic position fixing systems (EPFC), automatic identification system (AIS), radar et al – need to be able to communicate with each other as well as with other on-board equipment such as the global maritime distress and safety system (GMDSS), voyage data recorders (VDR) and alarm installations. There is also a growing appetite for information ashore – vessel tracking, fleet and cargo information, meteorological and environmental data, condition monitoring and so on. With reference to the subject of research it has to be remarked that there are means of monitoring airspace over the high seas. Among others the Radio Ranging and Detection (Radar) play such a role. Radar targeting of a ship or aircraft is not unequivocal evidence of an imminent attack. It may be a signal of reconnaissance activity undertaken by the targeting ship or aircraft, and radar signals can also be misidentified by pilots. Some missiles do not depend on radar beams for guidance⁴⁶.

A Chinese military vessel locked its weapons-targeting radar on a Japanese warship⁴⁷. The Chinese ship unlocked its radar without firing a shot, but the alleged incident underscores how the neighbours – wrangling over uninhabited islands in the East China Sea – are just one mistake away from potential armed conflict. Japan said that a Chinese military vessel trained a radar used to help direct weapons on a Japanese naval vessel near disputed islands in the East China Sea. The Japanese Defence Ministry also said that a Chinese frigate directed the same kind of radar at one of Japan’s military helicopters in a previously undisclosed episode on 19th January 2013⁴⁸. Japanese officials stated that the use of such radar was a threatening gesture that signified an increase in tensions, which have been growing since

⁴⁴ N. Grief, *Public International Law in the Airspace of the High Seas*, Utrecht Studies in Air and Space Law, 1994, p. 198.

⁴⁵ Van Dyke, M. Jon, *Military Exclusion and Warning Zones on the High Sea*, “Marine Policy”, vol. 15/1991, p. 145.

⁴⁶ J. D. Lyden, *Synthetic aperture radar imaging of surface ship wakes*, “Journal of Geophysical Research”, vol. 93, no. 10/1988, p. 66.

⁴⁷ Harlan Ch., *Japan says China aimed military radar at Japanese ship near disputed islands*, http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/japan-china-pointed-military-radar-at-japanese-ship/2013/02/05/473cf1c0-6f99-11e2-b35a-0ee56f0518d2_story.html, 3.10.2015.

⁴⁸ Fackler M., *Japan Says China Aimed Military Radar at Ship*, http://www.nytimes.com/2013/02/06/world/asia/japan-china-islands-dispute.html?_r=0, 15.10.2015.

Japan's governments announced last year that it would buy three of the five uninhabited islands from a Japanese citizen. Japan has controlled the islands for decades. The Chinese in return sent paramilitary surveillance ships almost every day into or near Japanese-claimed waters around the islands, where they involve in cat-and-mouse maneuvers with Japanese Coast Guard ships. With tensions so high, military experts in Japan and the United States say their biggest fear is some accident or miscalculation resulting in an unintended exchange of fire⁴⁹. Radar targeting of a ship or aircraft does not necessarily mean an armed attack. It could simply indicate reconnaissance activity⁵⁰. The vital role of civil aviation also makes it a primary target for terrorists. For instance, Annex 1 to the Chicago Convention contains Standards and Recommended Practices (SARPs) for the licensing of flight crew members (pilots, flight navigators and flight radiotelephone operators), air traffic controllers, aeronautical station operators, maintenance technicians and flight dispatchers. The SARPs describe the competence, skills, fitness and other requirements for the staff. As aviation technology keeps developing rapidly, the provisions in the Annexes are constantly reviewed and amended. After the terrorist attacks in the United States on 11 September 2001, ICAO created the Universal Security Audit Programme (USAP). The goal of the USAP is to promote global aviation security through the auditing of States on a regular basis to assist States in their efforts of fulfilling their aviation security responsibilities⁵¹.

Terrorists are driven by ideological, political, religious or nationalist reasons, whereas the contemporary pirates are driven by the need of obtaining proprietary benefits. The terrorists also seek publicity and making their deeds spectacular, while pirates try to avoid publicity⁵². The specificity of threats to maritime transport should be examined. They can result from a number of reasons including – regardless of the weight criterion – technical failure, human error, conflicts, natural disasters and, finally, economic and political considerations etc. Each of the causes is, however important for the proper functioning of the maritime transport. Therefore, the following legal rules are being developed: the rules of conduct, methods of preventing irregularities, as well as methods of conduct in the case of the threat.

⁴⁹ For an aircraft carrier, the use of nuclear power permits space inside the ship that would have been used for storing ship fuel to be used instead for storing aircraft fuel or other supplies. This lengthens the period of time that a carrier can sustain aircraft operations before needing to take on fuel or other supplies, N. Polmar, *The Naval Institute Guide to the Ships and Aircraft of the U.S. Fleet*, 18th ed., Annapolis (MD) 2005.

⁵⁰ During the Iran-Iraq war US rules of engagement were altered after an air-launched missile attack upon a US warship in May 1987. In October 1985, an Egyptian civil airliner carrying those responsible for hijacking the Italian cruise liner *Achille Lauro* was intercepted in international airspace by T 14 aircraft from the US aircraft-carrier *Saratoga*.

⁵¹ ICAO Assembly Resolution A35-9, Appendix E, in ICAO Doc. 9848. In order to control the consistence with SARPs, numerous initiatives such as the US Internal Aviation Safety Assessment Programme (IASA) in 1992 and the launch of ICAO's Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) in 1999 have been undertaken. In the latter programme, ICAO led on-the-spot evaluation of the effective implementation of ICAO SARPs as well as their guidance material and publishes the results of the audits on its website. The enforcement "power" derives from the fear of losing of credibility within the international community through the publication of their failures in the implementation of SARPs, ICAO Assembly Resolution A32-11: *Establishment of an ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme* (September 1998).

⁵² K. Wardin, *Piractwo XXI wieku zagrożeniem bezpieczeństwa transportu morskiego*, Logitrans VII Konferencja Naukowo-Techniczna, Szczyrk 2010, p. 56.

The most vulnerable to these attacks are: Nigerian and Somalian coasts, Nigeria coast of Somalia, the Gulf of Aden, waters of India, Bangladesh, Ravine Malacca and the Caribbean. Threats to maritime transport should be looked for in its specificity⁵³. They can result from a number of reasons, including: disregarding the criterion of weight – technical failure, human error, conflicts, natural disasters and, finally, economic and political considerations etc. Each of the causes is, however, its importance for the proper functioning of the maritime transport. Therefore, the legal rules are being developed, as well as rules of conduct, methods of prevention of irregularities, methods of conduct in the event of the threat.

An example of the successful international fight against criminal activities on the high seas in areas critical to maritime transport is Operation Atlanta and Ocean Shield. The operation was launched on the basis of the mandate of the United Nations Security Council. It is conducted by EU NAVFOR. Activities under this operation began in December 2008. The international mission has significantly contributed to improving safety through the implementation of the assumed objectives, and the need for further use of risk measures areas resulted in the decision to extend it to the end of 2014⁵⁴. The main objectives of the Atlanta operation are: protecting commercial transports in the region of Somalia; attack prevention and the fight against criminal attacks (piracy, robberies); protect ships delivering humanitarian aid to Africa; monitoring of catches in accordance with applicable law. Ocean Shield Operation is the NATO operation. It was conducted in 2009. Actions taken by the NATO forces are taken in the Gulf of Aden, the Indian Ocean and the Horn of Africa. like Atlanta for operations, the effectiveness of the actions and measurable effects led to the decision of the North Atlantic Council of NATO to extend the duration of the operation. The end of Ocean Shield is to take place in 2014. The operation includes activities on the water.

Nowadays both these names are sometimes used interchangeably, but pirates seldom are terrorists and they are interested in nothing but valuable objects and money they can acquire by robbing a ship. The center of the world's piracy is Somalia whose society, tired of armed conflicts and extreme poverty, without any chance of industry or agriculture development, took to what might be for many of these people the only available form of earning their living, which is robbing ships. In 2009, in Harardheere, 250 kilometers from Mogadishu, the capital of Somalia the world's first "stock exchange" was created for the contemporary pirates. It is open 24 hours a day and enables the investors to gain ransoms from attacking the units floating in the open sea. Although there are no credible statistics, it is believed that the "stock exchange" has about 70 stable registered subjects. Anybody can access it, as a participant of a planned attack, providing funds, weapons, or some other necessary equipment⁵⁵. In the case of a successful robbery, the investor is entitled to his share of the profit. For the terrorists the marine areas constitute an attractive goal of violence. Today it is via the sea that ca. 95% international trade exchange is accomplished, including ca. 50%

⁵³ See: <http://www.portalmorski.pl/morze-inne/piractwo-ochrona-isps/43130-kolejne-ataki-piradow>, 4.04.2016.

⁵⁴ E. Krużelewska, *Stosunki międzynarodowe i ich uczestnicy*, [in:] *Współczesne międzynarodowe stosunki polityczne*, (ed.) J. Stachura, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2010, p. 34.

⁵⁵ D. Rosenberg, *The political economy of piracy in the South China Sea*, "Naval War College Review", vol. 62, no. 3, Summer 2009.

of Europe's demand for oil⁵⁶. Due to very high intensification of trade flows, terrorists can count on appropriate publicity across the globe⁵⁷. It also should be mentioned that after the Cold War finished in oceanic waters, state marine forces were significantly reduced, while the nature of the laws and rules governing the world's sailing, is liberal. Such a state of affairs enhances various attacks and acts of violence.

The terrorist attacks conducted on sea can be divided into two groups: attacks in open sea, suicidal attacks and underwater (submarine) attacks. Submarine attacks seem to constitute a potential method of assault, which is indicated by disturbing information coming from various parts of the world. Every now and again we are informed about diving trainees who are not interested in decompression technique. We know of at least one discovered underwater attack planned by Al-Qaida, which was to take place in the headquarters of Indonesian navy in Surabaya. It is suspected that it is only a matter of time before terrorists follow drug cartels in using miniature submarines. At present there exists some evidence that a few organizations (The Tamil Tigers Liberators of Islamic Ilam) have such miniature vessels. In the year 2004 in turn, two members of the terrorist organizations Hamas and the Al-Aksa Martyrs Brigade performed a suicidal attack in the port of Ashdod in Israel. The terrorists smuggled the explosive materials into the port area, then they put them on themselves and detonated, killing 10 persons. However, the investigators came to the conclusion that the attack was a failure, because probably the terrorists aimed at blowing up petrol and chemical materials warehouses. The army, however, takes advantage of CENTRIX systems, which, almost in real time allows to communicate (by means of voicemail, e-mail, placing information on the internet or chat), as well as coordination and distribution of common tactic image on a secret domain. What is important and worth emphasizing, coordinated actions started to bring results. Joint efforts of combined marine forces – The North Atlantic Treaty Organization and the European Union Naval Forces (EUNAVFOR) gave the effect in the form of the increasing number of prevented assaults. The attacks on floating units or port (harbor) infrastructure are becoming more and more intense, while staff and economic costs are increasing and becoming more and more burdensome⁵⁸. In spite of the development of new technologies the threat does not decrease, as the terrorists take advantage of the newest achievements of science and technology, and what is worse, they are ready for the highest

⁵⁶ The study by the *United Nations Conference on Trade and Development*, Review of Maritime Transport 2008, it was estimated that world seaborne trade increased by 44% in 2020 and will double by 2030, and thus – Achieve a total of 11.5 billion tonnes in 2020 and 16.04 billion tonnes by 2030, <http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>, 4.04.2016. “The volume of trade from Asia to Europe (western direction) was much greater than the volume of trade from Europe to Asia (eastern direction). The same applies to transatlantic trade between Europe and North America. The biggest imbalance recorded trade, for which three times more containers transported from Asia to North America than in North America to Asia”, see: *Zmieniająca się rola portów morskich UE w globalnej logistyce morskiej – możliwości, wyzwania i strategię*, Ekspertyza, Parlament Europejski 2009.

⁵⁷ T. Szubrycht, *Transport morski – ekonomiczne wymiary współczesnych zagrożeń asymetrycznych*, Logitrans VII Konferencja Naukowo-Techniczna, Szczecin 2010. The world seaborne trade Europe controls 40% of the world fleet. European ports handle more than 3.5 billion tons and 350 million passengers a year. The ports and related services (including value adding in the amount of approximately 20 billion), employs approximately 350 thousand people, *Przyszła unijna polityka morska: europejska wizja oceanów i mórz*, Zielona księga Komisji Europejskiej 2006 r.

⁵⁸ Ch. Kontovas, *Formal Safety Assessment, Critical Review and Future Role*, Diploma Thesis, University of Athens, 2005, p. 45.

devotion, which is human life, to achieve their goals. That is why prevention and constant monitoring of terrorist groups in their actions and intentions are extremely important, because the cost of neglecting the observation or a mistake may bring about tragic results for many people.

The use of naval forces in dealing with cyber security threats

At present the countries interested in preventing crisis situations are in the States of European Union, Northern America, Australia or Japan. The actions of European states concerning international security are focused on early response to crisis situations. Other regional powers, however, such as China, Russia or India get less involved in preventing conflicts, and they are frequently their indirect beneficiaries⁵⁹. Using conventional weapons certainly cannot be negated, because in spite of the development of mechanisms serving incapacitating the opponent at minimizing the risk of causing death, all the time they remain the defensive weapons with small scope of effect⁶⁰. In my assessment a vessel designed for fighting asymmetrical threats does not have to be equipped with all possible defensive mechanisms. Such a vessel would not be cost-effective. A large firing potential would deal with threats to the ship but would make the vessel too large to act freely in the direct vicinity of the shore. The use of smaller boats, such as motor boats, which could pursue some threats in coastal waters has merit. The anti-asymmetrical vessel must have means of warning: optical, radio and acoustic. It should be emphasized that a vessel should be able to communicate in local languages that people use in the region of action. Taking advantage of non-lethal means, such as water cannons or incapacitating appliances, working on different principles, will also lead to minimizing the number of victims or will provide for performing the task in places where the desired selectivity of striking cannot be obtained. The effects of anti-asymmetric vessel should correspond to the following criteria: artillery and automatic, remotely controlled shooting weapons; possibility of guiding shooting with the use of all means of observation – also the remote ones; possibility of using different means of striking, corresponding to the threat – from non-lethal ones to the ones which are necessary for destroying the object constituting an asymmetrical threat⁶¹. It seems indispensable to equip the anti-asymmetrical unit with different kinds of warning means. In connection with the nature of asymmetrical threat, a mistake may occur through failure to detect the threat. The marine forces, within responding to a crisis, should act on the basis of a mandate within the *North Atlantic Treaty Organization*, European Union, or Organization for Security and Co-operation in Europe, performing the following tasks: early locating the crisis and undertaking immediate actions towards the fastest possible solution to the problem, military and non-military support for the efforts aimed at solving the conflict and maintaining peace.

⁵⁹ Z. Kopacz, W. Morgaś, J. Urbański, *Skoordynowany System Bezpieczeństwa Morskiego, Ochrony i Obrony jako ważny czynnik w wojnie ze światowym terroryzmem*, "Myśl Wojskowa", no. 1/2006, p. 6.

⁶⁰ Cz. Dyrzcz, *Terroryzm początku XX wieku jako zagrożenie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego*, Zespół Redakcyjno-Wydawniczy MW, Gdynia 2005, p. 56.

⁶¹ Z. Kopacz, W. Morgaś, J. Urbański, *Skoordynowany...*, op. cit., p. 6.

The drawbacks of using marine forces in crisis situations include relatively long time that the forces need to reach the region of crisis and the limited scope of fire effect upon land targets. This limits the projection of power. Such actions are universal and practically every conflict or increased international tension is accompanied by demonstrative actions of marine forces belonging to the parties concerned. Marine forces undergo stricter control and the consequences of their actions are more predictable for those commanding the forces than, e.g. land forces distributed on a large area. For a long time, depending on the size and technological advancement, as well as logistic security, the vessels may stay in the region where the tension occurs and at any time join the action or withdraw. Submarines are first of all designed for conducting offensive actions against water, underwater and land goals. They are predestined to perform the following principal tasks, resulting from their tactic properties: destroying the opponent's submarines at sea and in their bases, destroying the enemy's important land objects; destroying convoys and assault teams, single assault vessels and mine sweepers at sea and in bases, protection of convoys and assault teams against strikes of surface and submarine vessels of the enemy, building mine enclosures on transport routes and approaches to the opponent's bases and ports. The operational actions of submarines are determined by their operational and tactic properties, such as: operational radii of action as well as operational intensity and maneuverability.

For the needs of this paper I assumed that an asymmetrical threat is an action involving using weapons, tactics or strategy that the opponent (a state or a stateless opponent) is able to use, it will not be used by the other party of the conflict, can cause losses if no appropriate preventive measures are undertaken. In the context under discussion the project Littoral Combat Ship (LCS) seems to be significant. It is the response of United States Navy to the contemporary threats at sea. Littoral Combat Ship – an American program comprised of a series of small, relatively cheap coastal fight ships (coastal waters), whose application in fight is based on using “plug and fight” equipment packets, adjusted to specific kinds of module missions⁶². The vessel itself, however, unequipped with modules, is only called “Sea frame” – a skeleton/frame/vessel. The LCS program was announced on the 1st November 2001, when the US launched new surface vessels of the future program – Future Surface Combatant Program. The program assumed supplying the navy with totally new generations of all categories of surface vessels, including: CG (X) cruisers for air and anti-ballistic defense, DDG (X) destructors, later called DDG-1000 for precise, long-range strikes and marine fight small Littoral Combat Ships to combat submarines, small surface units, mines and operations against coastal forces. What is important, USS Freedom (LCS-1) – a new category vessel for fighting on littoral waters (type: Freedom). “Freedom” is a fast vessel with conventional drive and very high maneuverability, first of all designed for operations in shallow and coastal waters. As such, it is a specialized variant of the future CG (X)-type United States Navy vessels. Its planned tasks are: preventing potential asymmetrical threat from sea mines, conventionally driven silent submarines, as well as fighting smuggling dangerous materials, as well as groups of terrorists and pirates on fast, armed motor boats. It is distinguished by modality of weapon variants, as well as with adjustment to operating different kinds of unmanned vehicles and special forces from it.

⁶² A. Walczak, *Piractwo i terroryzm morski*, AM, Szczecin 2004, p. 45.

Conclusions

From the analysis above, some conclusions can be drawn. First, the creation of legislation that keeps up with the challenges of the modern world is a difficult task. Performance of this task is necessary if the fight against threats such as international terrorism is to be not only effective, but also in line with State sovereignty. On the other hand, violation of these principles in the fight against threats is one of the biggest dangers confronting the international community. Proper development of mechanisms to combat terrorism is part of efforts to sustain the rule of law globally. It should be stated that Article 3 bis of the Chicago Convention is part of an international consensus. Issues unresolved by international legal institutions, concerning the classification of aircraft covered by immunity and the exceptions of applying the ban, must be resolved in legal acts, and above all in the adopted practices of States, respecting the general principles of international and national law. In the current state of international law it seems necessary to supplement Article 3 bis of the Chicago Convention with rules designed to deter terrorists from undesirable acts in airspace.

Secondly, submarines are first of all designed for conducting offensive actions against water, underwater and land goals. It should be noted they are predestined to perform the following principal tasks, resulting from their tactic properties: destroying the opponent's submarines at sea and in their bases, destroying the enemy's important land objects; destroying convoys and assault teams, single assault vessels and mine sweepers at sea and in bases, protection of convoys and assault teams against strikes of surface and submarine vessels of the enemy, building mine enclosures on transport routes and approaches to the opponent's bases and ports.

Thirdly, the drawbacks of using marine forces in crisis situations include relatively long time that the forces need to reach the region of crisis and the limited scope of fire effect upon land goals, causing the state of threat that demonstration of power it was to evoke, would certainly be smaller than when it was caused by a large groupings of land troops. Must be emphasized that such actions are universal and practically every conflict or increased international tension is accompanied by demonstrative actions of marine forces belonging to the parties concerned.

References

- Adamski A., *Cyberterroryzm*, Materiały z konferencji nt. terroryzmu, Toruń 2002.
- Ahearn D., *Air Force Forms Cyberspace Unit*, "Defense Daily", November 3, 2006.
- Article 3 bis (a) of the Chicago Convention, ILM, vol. 23/1984.
- Barcik J., *Akt terrorystyczny i jego sprawca w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, AON, Warszawa 2004.
- Bartley T., *Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions*, "American Journal of Sociology", no. 113(2)/2007.
- Basiewicz T., Gołaszewski A., Rudziński L., *Infrastruktura transportu*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2002.

Bezkorovainiy V., Sokolyuk S., *Piracy, Maritime Terrorism and Disorder at Sea: The View from the Ukraine*, “Corbett Paper”, no. 8/2012.

Bógdał-Brzezińska A., Gawrycki M. F., *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Fundacja Studiów Międzynarodowych: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2003.

Byers M., *Terrorism, the use of force and international law after 11 September*, “International and Comparative Law Quarterly”, no. 51/2002.

Charter of the United Nations, signed on 26 June 1945, Polish Journal of Laws of 1946, no. 2, item 6.
Convention on International Civil Aviation, 7 December 1944, ICAO Doc. 7300/9.

Dembińska-Cyran I., Grubała M., *Podstawy zarządzania transportem w przykładach*, Instytut Logistyki i Magazynowania, Poznań 2005.

Denning D. E., *Activism, Hacktivism, and Cyberterrorism: The Internet as a Tool For Influencing Foreign Policy*, [in:] *Networks and Netwars: The future of terror, crime and militancy*, (ed.) J. Arquilla, D. Ronfeldt, RAND Corporation, Santa Monica 2001.

Denning D. E., *Cyberterrorism, Testimony before the Special Oversight Panel on Terrorism Committee on Armed Services*, US House of Representatives, 23.05.2000.

DoD Dictionary of Military Terms, Joint Staff, Joint Doctrine Division, J-7, Washington D.C., 17.10.2008.

Drucker P., *Post-Capitalist Society*, Batterworth-Heinemann, 1993.

Durand R., Vergne J. P., *No territory, no profit: The pirate organization and capitalism in the Making*, “Management”, vol. 15, no. 3/2012.

Dyrz Cz., *Terroryzm początku XX wieku jako zagrożenie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego*, Zespół Redakcyjno-Wydawniczy MW, Gdynia 2005.

Fackler M., *Japan Says China Aimed Military Radar at Ship*, http://www.nytimes.com/2013/02/06/world/asia/japan-china-islands-dispute.html?_r=0, 3.10.2015.

Fulghum D., *Sneak Attack*, *Aviation Week & Space Technology*, June 28, 2004.

Grief N., *Public International Law in the Airspace of the High Seas*, Utrecht Studies in Air and Space Law, 1994.

Harlan Ch., *Japan says China aimed military radar at Japanese ship near disputed islands*, http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/japan-china-pointed-military-radar-at-japanese-ship/2013/02/05/473cflc0-6f99-11e2-b35a-0ee56f0518d2_story.html, 3.10.2015.

Hirst P., Thompson G., *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge 1999.

Hutchison S. J., *Cybersecurity Defending the New Battlefield*, “Defense AT&L”, November–December 2013.

ILM, vol. 21/1982.

Jedel J., *Cyberprzestrzeń nową płaszczyzną zagrożeń terrorystycznych dla morskich centrów logistycznych*, “Zeszyty naukowe akademii marynarki wojennej”, rok XLIX, nr 2(173), 2008.

Jennings J., *Human factors analysis and classification: Applying the Department of Defense system during combat operations in Iraq*, “Professional Safety”, vol. 53(6)/2008.

Kontovas Ch., *Formal Safety Assessment, Critical Review and Future Role*, Diploma Thesis, University of Athens, 2005.

Kopacz Z., Morgaś W., Urbański J., *Europejski System Monitoringu Ruchu Statków i Informacji*, "Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni", no. 2/2007.

Kopacz Z., Morgaś W., Urbański J., *Skoordynowany System Bezpieczeństwa Morskiego, Ochrony i Obrony jako ważny czynnik w wojnie ze światowym terroryzmem*, "Myśl Wojskowa", no. 1/2006.

Kozłak A., *Ekonomika transportu. Teoria i praktyka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.

Kraska J., *Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics*, Oxford University Press, Oxford 2011.

Krużelewska E., *Stosunki międzynarodowe i ich uczestnicy*, [in:] *Współczesne międzynarodowe stosunki polityczne*, (ed.) J. Stachura, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok 2010.

Liedel K., *Bezpieczeństwo informacyjne w dobie terrorystycznych i innych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2005.

Liedel K., Piasecka P., *Współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu*, Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „Adam”, Warszawa 2004.

Lyden J. D., *Synthetic aperture radar imaging of surface ship wakes*, "Journal of Geophysical Research", vol. 93, no. 10/1988.

Maclean J., *Philosophical Roots of Globalization: Philosophical Routes to Globalization*, [in:] *Globalization and Its Critics: Perspectives from Political Economy*, (ed.) R. Germain, Macmillan, Basingstoke 1999.

Madej M., Terlikowski M., *Wprowadzenie*, [in:] *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, (ed.) M. Madej, M. Terlikowski, PISM, Warszawa 2009.

Melody W., *Toward a framework for designing information society policies*, "Telecommunications Policy", vol. 20, no. 4, 1996.

Milde M., *Enforcement of Aviation Safety Standards – Problems of Safety Oversight*, "Zeitschrift für Luft und Weltraumrecht", 1996.

Mittelman J. H., *Globalization: An Ascendant Paradigm?*, "International Studies Perspectives", vol. 3, no. 1, February 2002.

Murphy S. D., *Terrorism and the Concept of "Armed Attack" in Article 51 of the U.N. Charter*, "Harvard International Law Journal", no. 43/2002.

Naus K., *Możliwości wykorzystania Systemu Wymiany Bezpieczeństwa Żeglugi w zarządzaniu kryzysowym*, "Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni", no. 4/2008.

Nordtvedt Reeve L. L., Rulska-Domino A., Gjerde K. M., *The Future of High Seas Marine Protected Areas*, "Ocean Governance for Marine Conservation", vol. 27/2012.

O'Rourke K. H., Williamson J. G., *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge 1999.

Payne J. C., *Piracy Today: Fighting Villainy on the High Seas*, Sheridan House, New York 2010.

Polityczne metody zwalczania terroryzmu, (ed.) K. Liedel, Dom Wydawniczy Duet, Toruń 2005.

- Pollitt M., *Cyberterrorism – Fact or Fancy?*, <http://www.cs.georgetown.edu/~denning/infosec/pollitt.html>, 5.12.2015.
- Polmar N., *The Naval Institute Guide to the Ships and Aircraft of the U.S. Fleet*, 18th ed., Annapolis (MD) 2005
- Rodrik D., *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, United Nations Development Programme, New York 2001.
- Rosenberg D., *The political economy of piracy in the South China Sea*, “Naval War College Review”, vol. 62, no. 3, Summer 2009.
- Salomonowicz H., *Morskie systemy transportowe początku XXI wieku*, “Logistyka”, no. 4/2010.
- Surbun V., *The developing jurisprudence to combat modern maritime piracy: a crime of the high seas?*, “The Comparative and International Law Journal of Southern Africa”, vol. XLIII, no. 1/2010.
- Szubrycht T., Rokiciński K., *Gospodarka morska w świetle wybranych zagrożeń współczesnego świata*, Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte, Gdynia 2006.
- Szwankowski S., *Polish seaports under the challenges of globalization*, [in:] *Maritime transport in a global economy*, (ed.) K. Misztal, J. Żurek, University of Gdańsk. Institute of Maritime Transport and Seaborne Trade, Sopot 2001.
- Szwankowski S., *Funkcjonowanie i rozwój portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
- Tomberlin R. L., *Terrorism's Effect on Maritime Shipping*, [in:] *Modern Piracy and Maritime Terrorism: The Challenge of Piracy for the 21st Century*, (ed.) M. R. Haberfeld, A. von Hassell, Kendall Hunt, Dubuque, IA 2009.
- Treves T., *Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia*, “The European Journal of International Law”, vol. 20, no. 2.
- Tubielewicz A., Forkiewicz M., Tubielewicz K., Kowalczyk P., *Koncepcja oceny stanu ochrony obiektu portowego*, Raport nr 1 z projektu rozwojowego Model zarządzania kryzysowego bezpieczeństwa na obszarach portów morskich, Gdańsk 2009.
- Tubielewicz A., *Zarządzanie strategiczne w portach morskich: globalizacja, integracja, prognozowanie, planowanie, strategie*, PAN, Gdańsk 2004.
- Van Dyke J. M., *Military Exclusion and Warning Zones on the High Sea*, “Marine Policy”, vol. 15/1991.
- Verton D., *Black Ice. Niewidzialna groźba cyberterroryzmu*, Helion, Gliwice 2004.
- Wade R., *Globalization and Its Limits: Reports of the Death of the National Economy Are Greatly Exaggerated*, [in:] *National Diversity and Global Capitalism*, (eds.) S. Berger, R. Dore, Cornell University Press, Ithaca 1996.
- Walczak A., *Piractwo i terroryzm morski*, AM, Szczecin 2004.
- Wardin K., *Piractwo XXI wieku zagrożeniem bezpieczeństwa transportu morskiego*, Logitrans VII Konferencja Naukowo-Techniczna, Szczyrk 2010.
- Wassenbergh H., *Safety in Air Transportation and Market Entry*, “Air and Space Law”, vol. XXII, 1998.
- Wilson C., *Information Operations, Electronic Warfare, and Cyberwar: Capabilities and Related Policy Issues*, Congressional Report Service, Report for Congress, 20.05.2014, www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL31787.pdf, 10.10.2015.

<http://www.portalmorski.pl/morze-inne/piractwo-ochrona-isps/43130-kolejne-ataki-piratow>, 15.10.2015.

Żylicz M., *Zestrzelenie cywilnego statku powietrznego jako delikt prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo”, no. 6/2009.

Streszczenie

Formy sił powietrznych jednostki cyberprzestrzeni – analiza aspektów bezpieczeństwa

Terroryzm morski pojawił się z chwilą rozpoczęcia wymiany handlowej przy wykorzystaniu szlaków morskich. Rozwój cywilizacyjny nie wyeliminował istniejących zagrożeń w tym obszarze, a na przełomie XX i XXI w. nastąpił dynamiczny rozwój piractwa. Stawia to przed społecznością międzynarodową konieczność ścisłej kooperacji, tylko ona bowiem może zagwarantować skuteczną walkę z piractwem morskim, jak i powietrznym. Ograniczone zaangażowanie pojedynczych państw w te przedsięwzięcia nie przynosi oczekiwanych rezultatów, przyczyniając się pośrednio do wzrostu zagrożeń ze strony coraz lepiej zorganizowanych i logistycznie wyposażonych grup piratów. W artykule pokazano wybrane cechy współczesnego transportu morskiego w kontekście zagrożeń w cyberprzestrzeni, omówiono niektóre zagrożenia oraz kwestie dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa jednostkom handlowym.

Słowa kluczowe: siły powietrzne, bezpieczeństwo międzynarodowe, terroryzm, cyberprzestrzeń

Summary

Air Force Cyberspace Unit – analysis of security aspects

Marine terrorism, as piracy arose at the beginning of trade exchange with the use of sea routes. Civilizational development did not eliminate existing threats in this area and between the 20th and 21st centuries piracy developed rapidly. Through close international cooperation, the international community can combat sea piracy and air piracy. The limited commitment of particular states in these undertakings has not brought the expected results, indirectly contributing to the increased threats from the better and better organized and logistically equipped pirate groups. In the context of threats in cyberspace the article discusses selected features of contemporary maritime transport, including certain threats and ways to provide security to trade vessels.

Keywords: air force, international security, terrorism, cyberspace

Makary Krzysztof Stasiak

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

Przegląd współczesnych koncepcji pracy socjalnej w Polsce

Praca socjalna jest stosunkowo młodą dziedziną. Niemniej jednak na przestrzeni ostatniego półwiecza można dostrzec przemiany w koncepcji jej uprawiania. Przyjęta koncepcja pracy socjalnej czy – inaczej to nazywając – koncepcja pomagania drugiemu człowiekowi ma fundamentalne znaczenie. Zgodnie z przyjętym modelem pracownicy socjalni organizują swoje oddziaływanie na drugiego człowieka i w konsekwencji spodziewają się konkretnych, społecznie oczekiwanych efektów.

Oznacza to, że dokonanie choćby częściowego przeglądu koncepcji pracy socjalnej umożliwi szerszy ogląd omawianego zagadnienia. Wówczas osoba zainteresowana może stosownie do oczekiwanych rezultatów dobierać koncepcję i sposoby oddziaływania.

Pełny przegląd współczesnych koncepcji nauki i ich konsekwencji dla pracy socjalnej omówiony jest w pracy M. Graya i S. A. Webba pt. *Praca socjalna. Teorie i metody*¹. W pracy tej zawarty jest wyczerpujący przegląd współczesnych koncepcji filozoficznych oraz socjologicznych. Przy każdej koncepcji omówione są ich konsekwencje rozumienia pracy socjalnej. Jest to ciekawe i godne uwagi opracowanie.

Inne podejście do rozumienia pracy socjalnej zaprezentowała Joanna Szymanowska w obszernej pozycji *Ewaluacja w pracy socjalnej: badania, kształcenie, praktyka*², będącej zapisem referatów wygłoszonych na XXI Zjeździe Polskiego Stowarzyszenia Szkół Pracy Socjalnej, gdzie przemówienie inauguracyjne wygłosiła prof. Ewa Murynowicz-Hetka. W większości zawartych tam opracowań podejmuje się dyskusję nad samą jakością pracy socjalnej oraz procesem refleksji nad dokonaniem takiej oceny. Niewątpliwie proces ewaluacji stymuluje skuteczność i uzyskiwane efekty pracy socjalnej. Z racji sposobu ukształ-

¹ Odwołuję się do pracy M. Gray, S. A. Webb, *Praca socjalna. Teorie i metody*, PWN, Warszawa 2012.

² *Ewaluacja w pracy socjalnej: badania, kształcenie, praktyka*, (red.) J. Szymanowska, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2011.

towania problematyki brak jest tam stanowisk epistemologicznych, które są przedmiotem niniejszego opracowania.

Z punktu widzenia omawianej problematyki wart odnotowania jest ponadto artykuł Moniki Adamczyk *Metody pracy socjalnej a rozwój kapitału społecznego*³. Pomysł tego artykułu polega na wskazaniu, że przez umiejętnie wykonywaną pracę socjalną rośnie kapitał społeczny grup będących przedmiotem oddziaływania. Kategoria kapitału ludzkiego jest nową kategorią wprowadzoną do teorii socjologicznych przez P. Bourdieu⁴. Pojęcie to w kręgach naukowych, wśród polityków i działaczy społecznych, jak i ludzi mediów spopularyzował J. Coleman⁵. W artykule tym wskazuje się na proces rozwoju kapitału społecznego. Zmiana potencjału człowieka oraz kapitału społecznego społeczności, w której ta jednostka funkcjonuje, jest centralną kategorią dla niniejszego opracowania. Jednakże przedstawione w artykule ujęcie nie odnosi się do rozważań epistemologicznych. W związku z tym przywołaną problematykę można pozostawić poza głównym nurtem w tej pracy.

W niniejszej pracy dokonany jest nieco inny przegląd koncepcji i metod pracy socjalnej. Jego odmienność polega na tym, że po pierwsze, w zakresie omawianego zagadnienia zostali przedstawieni klasycy polscy, a po drugie, została tu podjęta problematyka epistemologiczna ze względu na teorię pracy socjalnej. Problematyka epistemologiczna wyrażona jest w postaci podstawowej różnicy, jaka wyrasta pomiędzy podmiotem i przedmiotem, a w konsekwencji – różnicy oddziaływania socjalnego. Wskazana różnica polega na odmienności przedmiotu oddziaływania socjalnego. Działanie na klienta pomocy społecznej, na posiadany przez niego potencjał osobowościowy jest podejściem podmiotowym. Natomiast oddziaływanie na otoczenie klienta bądź na niego samego, ale w taki sposób, że nie powoduje to zmiany posiadanych przez niego zasobów, jest podejściem przedmiotowym. W tym modelu pracownik socjalny pełni funkcje opiekuńcze, czyli ułatwia funkcjonowanie osobom, które nie radzą sobie z podstawowymi trudnościami⁶. W modelu podmiotowym pracownik socjalny bezpośrednio oddziałuje na osobowość klienta w celu zwiększenia jego sprawczości. Klient, który zyskał nowe umiejętności, te, których wcześniej brak uniemożliwiał mu niezależne funkcjonowanie w społeczeństwie, zaczyna radzić sobie samodzielnie.

Osią niniejszego przeglądu podejścia naukowego, a w konsekwencji podejścia stosowanego w pracy socjalnej, jest opozycja pomiędzy podejściem przedmiotowym a podmiotowym. Ta opozycja jest myślą, przy pomocy której uporządkowane zostały stanowiska teoretyczne rozwijane w pracy socjalnej.

³ Omawiany jest artykuł M. Adamczyk *Metody pracy socjalnej a rozwój kapitału społecznego* zawarty w pracy *Współczesne wyzwania i metody pracy socjalnej*, (red.) W. Szymczak, TN KUL, Lublin 2009.

⁴ Por. P. Bourdieu, L. Wacquant, *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001, s. 104.

⁵ Por. J. Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, "American Journal of Sociology", vol. 94, Supplement, 1988, s. 19.

⁶ Problematyka sprawowania funkcji opiekuńczych przez pracownika socjalnego szeroko omówiona jest w większości pozycji zawartych w pracy: *Praca socjalna: kształcenie – działanie – konteksty*, (red.) M. Czechowska-Bieluga, A. Kanios, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2010. Niemniej jednak na uwagę zasługuje opracowanie Beaty Krzesińskiej-Żach pt. *Pracownik socjalny w przestrzeni życia dziecka chorego*, gdyż szczególnie wnikliwie opisana jest tam problematyka pracy socjalnej w modelu przedmiotowym.

Klasyki polskiej pomocy społecznej

Jednym z prekursorów pracy socjalnej w Polsce jest Helena Radlińska. Sformułowała ona koncepcję pedagogiki społecznej, a co za tym idzie – koncepcję pracy socjalnej. Nazwano ją środowiskową, gdyż zwróciła szczególną uwagę na pojęcie środowiska i roli, jaką odgrywa ono w życiu jednostki. Polega ona przede wszystkim na podejmowaniu działań stymulujących pozytywne wpływy środowiska, a hamujących oddziaływania negatywne. Radlińska podkreśla konieczność aktywizowania środowiska jednostki poprzez wydobywanie potencjału, który w nim tkwi. Terminem istotnym w tej koncepcji jest pojęcie sił społecznych, które rozumie się jako zespół czynników środowiska w postaci uzdolnień jednostek i grup, wyrażających się w działaniu. Odnajdywanie ich w środowisku życia jednostek i wydobywanie ich – w celu wywołania pozytywnej zmiany – jest głównym zadaniem pracownika socjalnego. Swoje działania powinien on opierać na wykorzystaniu sił społecznych, gdyż wówczas wzrasta efektywność jego działań. To on rozpoznaje i identyfikuje czynniki środowiskowe, które hamują lub stymulują rozwój klienta. Aktywizowanie klienta oparte jest na wcześniejszej diagnozie jego deficytów. Pracownik socjalny stara się kompensować zdiagnozowane deficyty przy pomocy potencjału tkwiącego w środowisku. Proces ten ma doprowadzić do zmiany sytuacji jednostki, jej postaw i zachowań w taki sposób, aby zaczęła prawidłowo funkcjonować w społeczeństwie. Prawidłowe funkcjonowanie jednostki uzyskuje się bądź przez zmianę zachowań, bądź przez uruchomienie ludzi z najbliższego otoczenia, którzy pomagają w obszarach, sprawiających jednostce trudności.

Jeśli zostanie przeprowadzona rekonstrukcja czy analiza metodologiczna koncepcji pracy socjalnej według Radlińskiej, to powstanie następujący obraz. Przedmiotem oddziaływania pracy socjalnej jest jednostka nieradząca sobie w życiu z rozwiązywaniem codziennych problemów. Działającym podmiotem jest pracownik socjalny. Do realizacji swoich zadań wykorzystuje on środowisko społeczne i tkwiące w nim siły.

Największą uwagę Radlińska skupiła na przedmiocie oddziaływań, który w pracy socjalnej nazywamy często klientem. Jednostka, która znalazła się w trudnej sytuacji życiowej, podlega wpływom środowiska, które pracownik socjalny próbuje skorygować swoimi działaniami. Wzmacnia on te czynniki w środowisku, które wywołują pozytywne zmiany u klienta, i zmniejsza oddziaływanie tych, które uznaje za niekorzystne. Postawy i zachowania jednostki ulegają pozytywnym zmianom dzięki zmodyfikowanym wpływom środowiska. W zasadzie Radlińska twierdzi, że zmieniając warunki zewnętrzne, zmieniając środowisko, wywołujemy zmiany zachowań u klienta. Środowisko może pomagać naszemu klientowi w rozwiązywaniu jego codziennych problemów, ale może też utrudniać wykonywanie codziennych czynności w celu zaspokojenia potrzeb. Dlatego oddziaływanie na środowisko polegające na wzmacnianiu sytuacji korzystnych i blokowaniu sytuacji utrudniających jest sensownym działaniem pracy socjalnej. Radlińska podkreśla, jak ważną rolę odgrywa środowisko w działalności pracownika socjalnego czy pedagoga społecznego: „Pedagogikę społeczną [w tym również pracę socjalną – przyp. aut.] interesuje przede wszystkim wzajemne oddziaływanie wpływów środowiska i przekształcających środowisko jednostek”⁷.

⁷ H. Radlińska, *Stosunek wychowawcy do środowiska społecznego*, „Nasza Księgarnia”, Warszawa 1935, s. 15.

Zadaniem pedagogiki społecznej i pracy socjalnej jest „celowe wprowadzanie czynników, które nastawiając wolę ludzką, mają podtrzymywać lub zmieniać istniejące struktury”⁸. Według Radlińskiej siły społeczne to „czynniki działające w środowisku w postaci uzdolnień jednostkowych i zbiorowych wyrażających się w działaniu”⁹. Budzenie i uruchamianie tych sił sprawia, że usuwane są bariery tkwiące w środowisku, co ułatwia rozwiązywanie codziennych problemów przez klienta. Pracownik socjalny działa wychowawczo na podmiot poprzez wykorzystywanie sił społecznych i wprowadzanie zmian w środowisku życia jednostki, która znalazła się w trudnej sytuacji i bez pomocy osób trzecich nie jest w stanie sobie poradzić.

Kontynuatorem koncepcji Heleny Radlińskiej jest Aleksander Kamiński. Podobnie jak ona w centrum oddziaływań społeczno-wychowawczych umieścił człowieka, który żyje w środowisku społecznym. Niemniej jednak, dla niego każda jednostka ludzka charakteryzuje się bardziej złożoną strukturą – przedstawia ją jako istotę biosocjokulturową. Istota biosocjokulturowa to według niego taka, która funkcjonuje na trzech poziomach: biologicznym, społecznym i kulturalnym. Na każdym z wyróżnionych poziomów jednostka ludzka może posiadać deficyty, ale również w każdej z tych sfer można projektować działania kompensujące deficyty jednostki lub też stymulować jej rozwój. W podejściu Kamińskiego działania pracownika polegają na kompensowaniu braków u jednostki, czyli podjęciu takich kroków, które zniwelują jego deficyty w sferze biologicznej, społecznej czy kulturalnej. Oddziaływanie pracownika socjalnego może dotyczyć nie tylko kompensowania, ale również wspomagania jednostki w jej rozwoju biologicznym, społecznym i kulturalnym. Autor tego podejścia podkreślił, że „punktem wyjścia jest uprzytomnienie sobie, że człowiek jest istotą bio-socjo-kulturową i że te trzy sfery ludzkiej osobowości stanowią wprawdzie wzajemnie przenikającą się jedność, ale cechują się odrębnością sytuacji wychowawczych. Rozwój fizyczny (psychosomatyczny) wymaga dla pomyślnego przebiegu – właściwej pielęgnacji, wyrównania ewentualnych braków organizmu, pobudzania rozwoju przez korzystne warunki środowiska. Rozwój społeczny polega na kolejnym wrastaniu w grupy społeczne, których członkiem staje się jednostka, oraz na przyswajaniu sobie w tych grupach odpowiednich ról społecznych [...]. Pomyślny przebieg tego rozwoju wymaga sprzyjających sytuacji interpersonalnych i grupowych oraz takiego dostosowywania się społecznego jednostki do grupy, które by zarazem przewyższało niekorzystne w niej sytuacje społeczne przez dokonywanie odpowiedniej melioracji lub wyboru nowych kręgów i grup. Rozwój kulturalny to wrastanie w wartości kultury materialnej i duchowej przez przyswajanie pożądaných modeli kultury [...]. Sprzyja temu upowszechnienie wartości kultury, kształcenie i samokształcenie, umiejętność dokonywania właściwego wyboru na «rynku kultur»”¹⁰. Należy podkreślić, iż działania pracownika socjalnego powinny zmierzać do udzielania pomocy i wspierania w pomyślnym rozwoju fizycznym, społecznym i kulturalnym. Autor ten uważa, że głównym zadaniem pracy socjalnej jest wcześniejsze zdiagnozowanie, a następnie kompensowanie braków, czyli niwelowanie deficytów u jednostek. Skutecznym działaniem jest także wspomaganie w pomyślnym autotelicznym rozwoju jednostki. „Praca socjalna ma zapewniony

⁸ H. Radlińska, *Pedagogika społeczna*, Warszawa 1961, s. 22.

⁹ Ibidem.

¹⁰ A. Kamiński, *Funkcje pedagogiki społecznej*, PWN, Warszawa 1974, s. 29–30.

trwały fundament materialny, umożliwiającą rozwinięcie szerokiego frontu aktywności społeczno-wychowawczej w zakresie wyrównywania (kompensowania) braków biologicznych, społecznych i kulturalnych oraz wspomagania pomyślnego rozwoju jednostek i grup społecznych. Inaczej mówiąc, poczynania socjalne uzupełniać mają potrzeby bytowe ludzi o obniżonych możliwościach samodzielnego dawania sobie rady w trudnościach życiowych, jak i wzmacniać szanse rozwojowe szerszych rzesz, którym udostępnia się odpowiednie urządzenia i usługi – także w zakresie kultury”¹¹.

A. Kamiński wielokrotnie wskazuje na trójdzielną strukturę przedmiotu oddziaływania pracy socjalnej. W zależności od tego, która sfera wykazuje dysfunkcje, braki lub szanse dalszego pozytywnego rozwoju, ta poddawana jest oddziaływaniom. Kamiński, wzbogacając rozumienie jednostki w stosunku do koncepcji Radlińskiej, rozszerzył również obszar możliwych oddziaływań stosowanych w pracy socjalnej i zarazem obszar dostrzeganych i wykorzystywanych sił społecznych.

Do grona twórców pedagogiki społecznej zalicza się także Ryszarda Wroczyńskiego. W jego koncepcji centralną kategorią jest wychowanie. Wychowanie rozumie on jako proces, zestaw planowych i celowych działań, zmierzających do osiągnięcia zamierzonych rezultatów. Jego przemyślenia z obszaru wychowania są bezpośrednio przenoszone na pole działań pracownika socjalnego. Koncepcja Radlińskiej została więc wzbogacona przez Wroczyńskiego o metodę oddziaływania na człowieka. Jako pedagog zaproponował on, by zmianę jednostki uzyskiwać przez działania wychowawcze. Traktuje on wychowanie jako jeden ze skuteczniejszych sposobów oddziaływania na człowieka. Jego zainteresowania skoncentrowały się przede wszystkim na badaniu relacji środowisko–wychowanie. Okazuje się, iż oddziaływanie o charakterze wychowawczym jest jednym z wielu oddziaływań, które podejmuje pracownik socjalny w stosunku do potrzebującej wsparcia jednostki. Wroczyński rozumie, że działanie wychowawcze to świadome, planowe i celowe organizowanie sytuacji wychowawczych, które umożliwiają realizację celu wychowawczego. Oczekiwane cele wychowawcze to pozytywne zmiany w postawie klienta pomocy społecznej. Autorem i organizatorem oddziaływań wychowawczych jest pracownik socjalny. Jego oddziaływanie jest wówczas skuteczne, gdy uwzględnia on indywidualne cechy jednostki i jej relacje ze środowiskiem. Wroczyński wielokrotnie podkreślał rolę środowiska i jego wpływów, twierdząc: „aby zapewnić skuteczność działania wychowawczego, tzn. osiąganie zamierzonych rezultatów, należy planową pracę wychowawczą najściślej sprzęgać z całokształtem wpływów działających na wychowanka”¹². Jednocześnie, nie zapominając o indywidualnych właściwościach wychowanka, pracownik socjalny musi mieć świadomość, że „jego osiągnięcia zależą w pracy wychowawczej od cech biologicznych wychowanka, czynników organicznych w znacznym stopniu wyznaczających jego rozwój osobniczy, a także charakter i typ powiązań ze środowiskiem”¹³. Aby zrealizować cele wychowawcze, proponuje skorzystać z wiedzy, której dostarcza nauka – ekologia człowieka, zajmująca się badaniem prawidłowości relacji człowieka ze środowiskiem. Uważa, iż w środowisku źle funkcjonujących jednostek istnieje ogromna liczba czynników determinujących efektywność pracy

¹¹ Ibidem, s. 67.

¹² R. Wroczyński, *Pedagogika społeczna*, PWN, Warszawa 1976, s. 24.

¹³ Ibidem.

wychowawcy czy pracownika socjalnego. Dlatego też tak wiele miejsca w swoich pracach poświęcił znaczeniu środowiska społecznego w działalności wychowawczej.

Wroczyński jest kontynuatorem środowiskowej koncepcji pracy socjalnej sformułowanej przez Radlińską. Jego wkład do tej koncepcji polega na akcentowaniu wychowania jako planowanego i celowego oddziaływania na jednostkę.

Podejście interpersonalne

Jednym z bardziej znanych i cenionych teoretyków pracy socjalnej w Polsce jest Jerzy Szmagański. Swoją uwagę skoncentrował on na metodyce oddziaływania na jednostkę i na kompetencjach zawodowych pracowników socjalnych. Uważa on, że pracownicy socjalni powinni posiadać odpowiednie umiejętności, od których zależy efektywność i skuteczność ich pracy. Pracownicy socjalni „wyposażeni” w kompetencje i umiejętności skuteczniej oddziałują na klienta, wywołując u niego pozytywne zmiany. Wcześniej aspekt kompetencji nie był tak mocno podkreślany. J. Szmagański i A. Nocuń skoncentrowali swoje badania i działania na umiejętnościach pracowników socjalnych. Uważają oni, iż te umiejętności mają wpływ na kształtowanie się tożsamości zawodowej w pracy socjalnej. „Pojawienie się w pracy socjalnej zagadnienia umiejętności związane jest z tworzeniem tożsamości zawodowej tej dziedziny aktywności społecznej ludzi”¹⁴.

Szmagański wyróżnia trzy podstawowe grupy umiejętności. Są to:

- **umiejętności koncepcyjne** – o charakterze umysłowym, umożliwiające koordynowanie i integrację celów i działań organizacji, dostrzeganie, wykorzystywanie i stwarzanie wzajemnych związków między poszczególnymi czynnikami danej sytuacji, w taki sposób, aby służyły one celom tej organizacji,
- **umiejętności społeczne** – służące nawiązywaniu i utrzymywaniu współpracy i zrozumienia między poszczególnymi ludźmi i grupami w organizacji i na zewnątrz niej,
- **umiejętności techniczne** – związane przede wszystkim z wykonywaniem czynności manualnych i procesów rutynowych, niezależne od sposobów praktykowania danej czynności w organizacji.

Na podstawie swoich bogatych doświadczeń praktycznych wynikających z prowadzenia licznych szkoleń dla pracowników socjalnych autorzy podkreślają, że spośród wymienionych typów umiejętności najważniejsze są kompetencje koncepcyjne i społeczne. Spośród umiejętności społecznych za najważniejsze uznają oni porozumiewanie się, rozwiązywanie problemów i rozwiązywanie konfliktów.

Jednym z ważnych obszarów pracy socjalnej jest udzielanie pomocy w rozwiązywaniu trudnych sytuacji życiowych klienta. Umiejętności pracownika socjalnego w zakresie pomocy w rozwiązywaniu owych problemów decydują o jego skuteczności pracy. Oznacza to, że propozycja Szmagańskiego trafia w sedno problemów, z jakimi zmagają się w swojej codziennej pracy pracownicy służb społecznych. Pogląd Szmagańskiego na pracę społeczną podkreślający znaczenie umiejętności pracowników socjalnych wydaje się bardzo

¹⁴ A. Nocuń, J. Szmagański, *Podstawowe umiejętności w pracy socjalnej i ich kształcenie*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998, s. 21.

ważny – dzięki temu w Polsce zwrócono uwagę na istotny aspekt pracy służb społecznych. Problematyka „wyposażenia” pracowników w umiejętności koncepcyjne, społeczne i techniczne prowadzi do podniesienia jakości funkcjonowania tych służb i w konsekwencji do zwiększenia poziomu efektywności pracy socjalnej. Działającym podmiotem jest pracownik socjalny, którego należy „wyposażyć” w odpowiednie umiejętności. Brak owych umiejętności oddziaływania na klienta zmniejsza skuteczność jego pracy, a przez to zmniejsza rozmiary jego oddziaływań.

U źródeł podejścia zastosowanego przez Szmagałskiego leżą doświadczenia pochodzące z kultury amerykańskiej. Tam w latach siedemdziesiątych dużym zainteresowaniem cieszyły się treningi umiejętności interpersonalnych. Wówczas narodził się szeroki ruch spotkaniowy. Ludzie zbierali się w małe grupy i przez kilka dni przebywali ze sobą, ćwicząc pogłębianie wglądu w siebie i umiejętności pogłębionego kontaktu z drugim człowiekiem. Owe doświadczenia interpersonalne były drogą do opanowania nowych umiejętności polegających na osiąganiu głębszego wglądu w swoją psychikę, czyli w treść myślenia i przeżywanych emocji. W ślad za owym wglądem uczestnicy warsztatów dokonują świadomej zmiany myślenia i zabarwienia przeżywanych emocji. Zmiany dokonywane w psychice są drogą do zmiany widzenia siebie i zachowań wobec innych osób. W wyniku doświadczeń interpersonalnych powstał silny ruch trenerski w zakresie ćwiczonych umiejętności. Wiele osób opanowało umiejętności prowadzenia grup interpersonalnych. Oznacza to, że wiele osób posiadało umiejętności wywoływania doświadczeń interpersonalnych, prowadzących do zmiany zachowań drugiego człowieka przez pogłębianie jego wglądu w swoją psychikę. Umiejętności te świetnie nadają się do stosowania w pracy socjalnej, której istotnym celem jest pomoc jednostce w osiąganiu zmiany zachowań. Tym samym narodził się nurt pracy socjalnej oparty na dokonywaniu zmiany w jednostce ludzkiej przy pomocy oddziaływań interpersonalnych.

Amerykańscy badacze Charles D. Garvin i Brett A. Seabury szeroko omawiają problematykę umiejętności interpersonalnych w zastosowaniu do pracy socjalnej¹⁵. Zwracają oni uwagę, że umiejętności te mogą być niezwykle pomocne w dokonywaniu zmiany u klientów w zakresie radzenia sobie z trudnymi dla nich problemami.

Garvin i Seabury opracowali model pracy socjalnej opartej na oddziaływaniach interpersonalnych. W modelu tym celem podstawowym jest współpraca pracownika socjalnego i klienta w rozwiązywaniu problemów lub radzeniu sobie z nimi. Podstawową kategorią jest zmiana, która przebiega w czasie w wyniku zaplanowanego działania podmiotu. Interakcje pomiędzy przedmiotem a podmiotem z czasem ewoluują. Zmienia się ich jakość, częstotliwość i struktura. Charakterystyczną cechą tego modelu jest znaczenie działania, które określone zostało przez autorów jako „podstawowy wymiar interpersonalnej pracy socjalnej”. Problemy, które dotyczą jednostkę, postrzegane są tutaj nie jak choroba czy syndrom, lecz jako nieuniknione zakłócenia społeczne. Autorzy tego modelu traktują je jako coś normalnego, zwykłego, ponieważ są konsekwencją życia w zmieniającym się społeczeństwie. Formułują oni wniosek, że nie istnieje jednostka, która jest na te zmiany uodporniona. Stworzyli model, którego celem jest rozwiązanie problemu klienta i tylko

¹⁵ Zob. Ch. Garvin, B. Seabury, *Działania interpersonalne w pracy socjalnej*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998.

dobrze zaplanowany proces zmiany może skutkować osiągnięciem celu – lepszym funkcjonowaniem jednostki w społeczeństwie.

Badacze amerykańscy zwrócili uwagę nie tylko na relacje pomiędzy podmiotem a przedmiotem oddziaływań, pracownikiem pomocy socjalnej a jej klientem, ale również przedstawili wytyczne, w jaki sposób oddziaływać na klienta, aby praca socjalna była efektywna. W podejściu interpersonalnym zwraca się szczególną uwagę na fakt, że dla skuteczności zmiany klienta niezbędna jest jego aktywność. „Pracownik interweniuje w sposób aktywny i aktywnie wspomaga klienta w procesie rozwiązywania problemów. Aktywny jest nie tylko pracownik, ale i klient. *Robienie i działanie* mają podstawowe znaczenie dla poczucia panowania nad sytuacją i dla kompetencji klienta”¹⁶.

Ową aktywność terapeutyczną zwykle organizuje pracownik socjalny. Niemniej jednak niezbędna jest aktywna postawa klienta. Bez jego woli i chęci uczestnictwa w pracach, bez podejmowania proponowanych zadań oferowana pomoc będzie miała co najwyżej ratowniczy charakter o krótkotrwałych skutkach. Natomiast przez podjęcie pracy terapeutycznej można uzyskać permanentną zmianę zachowań klienta i trwale wyprowadzić go z sytuacji bycia stałym odbiorcą pomocy socjalnej.

Podstawową techniką w metodzie interpersonalnej, stosowaną i opisaną przez omawianych autorów, jest zawarcie kontraktu pomiędzy pracownikiem socjalnym a klientem. Celem kontraktu jest wprowadzenie zmiany w repertuarze zachowań klienta. Klient pracy socjalnej zwykle nie radzi sobie z jakimś obszarem swojego życia. Kontrakt polega na wzajemnym świadczeniu usług: „kontrakt jest roboczym porozumieniem między stronami na temat warunków usługi”¹⁷.

W opisywanej koncepcji działanie na jednostkę ludzką polega na zaproponowaniu klientowi takiego postępowania, które będzie prowadziło do rozwiązania jego problemu życiowego. Klient dotychczas nie był w stanie poradzić sobie z samym problemem, a także z jego zdiagnozowaniem. Pracownik socjalny udziela mu pomocy polegającej na zdefiniowaniu trudności i opracowaniu drogi prowadzącej do jej pokonania. Wynik swojego pomysłu na zmianę zachowań klienta pracownik socjalny negocjuje z nim i wspólnie ustalają ścieżkę pracy w postaci kontraktu. Przyjmuje się, że jeśli klient zrealizuje przyjęte zadania, to zmieni w jakimś aspekcie swoją trudną sytuację życiową i zarazem zdobędzie jakieś nowe kompetencje. Pracownik socjalny jest stroną kontraktu. Oznacza to, że pomaga klientowi w tym, co wykracza ponad fizyczne i psychiczne możliwości klienta.

Kontrakt polega na świadczeniu klientowi pomocy, pozwalającej mu przekroczyć trudności, z którymi sobie dotychczas nie radził. Z drugiej strony klient bierze na siebie odpowiedzialność, co potwierdza podpisem na kontrakcie za zrealizowanie wynegocjowanego zadania. W miarę trwania pomocy zmienia się sytuacja klienta, gdyż rozwiązuje on stawiane mu kolejno zadania, zmienia się więc jego zapotrzebowanie na pomoc. W związku z tym proces negocjowania, zawierania kontraktu i renegocjowania jest, w miarę postępu zmian, procesem permanentnym i powtarzalnym.

Ważnym elementem pracy socjalnej w omawianej koncepcji jest trafna diagnoza. Wynik diagnozy jest podstawą do projektowania przebiegu zmiany, a w konsekwencji do defi-

¹⁶ Ibidem, s. 76.

¹⁷ Ibidem, s. 285.

niowania zadań dla klienta i zawierania z nim kontraktu. Trafna diagnoza trudności, jakie przeżywa klient, jest więc kluczowym elementem pracy socjalnej w omawianej koncepcji.

Pozycja Charlesa D. Garvina i Bretta A. Seabury'ego jest pracą bardzo ciekawą i wartościową, gdyż opracowane jest w niej całościowo i wyczerpująco podejście interpersonalne do pracy socjalnej. Autorzy kolejno omawiają definicję pracy socjalnej, następnie opracowują wynikające z niej podstawowe zagadnienia umożliwiające efektywne wykonywanie tej pracy. Szeroko omawiają oni problematykę diagnozowania indywidualnych osób oraz grup, rodzin i organizacji. Następnie opisują wstępne warunki, organizację i przebieg interwencji interpersonalnej, polegającej na zawarciu kontraktu i prowadzącej do zmiany zachowań klienta.

Klientem pomocy socjalnej może być pojedyncza osoba, rodzina, grupa, organizacja, zespół pracowników itp. Autorzy opisują sposób stawiania diagnozy dla każdego typu klienta. Proponują oni traktować diagnozę nie jako rodzaj „etykiety”, lecz jako proces. Jego przebieg jest następujący: „W fazie rozpoczynania interwencji najistotniejszą decyzją jest dobór rodzaju pomocy do problemów klienta. Najbardziej właściwa jest strategia przesiewu, która wymaga dwóch podstawowych decyzji klienta. Musi on zdecydować się, nad jakim problemem chce pracować i zaakceptować pomoc placówki. Po podjęciu tych decyzji pracownik socjalny wraz z klientem mogą zacząć rozpatrywanie zgłoszonego problemu bardziej szczegółowo. W ten sposób rozpoczyna się druga faza usługi i w toku tej fazy pracownik i system kliencki gromadzą najwięcej informacji o obecnej sytuacji klienta. Diagnoza w tej fazie pomaga pracownikowi i klientowi zdecydować o tym, w jakim układzie najlepiej pracować (indywidualnym, rodzinnym, grupowym) i jakie środki zmobilizować w procesie pomocowym”¹⁸.

W przypadku pracy z pojedynczymi osobami przedmiotem diagnozy, a później oddziaływania jest sfera zachowań pojedynczej osoby. Natomiast w przypadku grupy, rodziny czy organizacji przedmiotem rozpoznania, czyli diagnozy, i oddziaływania są także relacje, jakie istnieją pomiędzy osobami. Owe relacje to na przykład system komunikowania się, pełnione role, system stratyfikacji, czyli zajmowanej pozycji w grupie, wykonywane w zespole zadania, podział na podgrupy i ich role itp. Autorzy cytowanej pracy szczegółowo omawiają sposób pracy z grupą. Wskazują oni na to, że grupa jest swego rodzaju systemem wzajemnych powiązań. Oznacza to, że zmiana pozycji i zachowań jednego z członków grupy zmienia cały system. Pod wpływem zmiany jednej osoby swoje zachowania zmieniają również inni członkowie grupy, gdyż zmienia się system ich wzajemnych powiązań, zmieniają się relacje pomiędzy uczestnikami grupy. W wyniku zmiany zachowania jednego z rodziców swoje zachowanie zmienia również dziecko, mimo że nie jest ono przedmiotem interwencji interpersonalnej. Chcąc zmienić zachowanie dziecka, terapeuci często pracują wyłącznie z rodzicami, a uzyskują oczekiwaną zmianę zachowań dziecka. Oznacza to, że system wzajemnych powiązań i relacji, jakie występują w grupie, istotnie wpływa na zachowania jej członków. Skuteczna interwencja pracownika socjalnego może więc być skierowana na pojedynczą osobę lub też na system. Zwykle tam, gdzie występuje silne powiązanie ze sobą osób, jak na przykład w rodzinie, oddziaływanie na wzajemne więzi okazuje się skuteczniejsze niż oddziaływanie na poszczególne jednostki.

¹⁸ Ibidem, s. 217.

„Systemy rozwijają wzorce pomiędzy swymi uczestnikami. Wzorce te mogą być stabilne, mogą też ulegać zmianie wraz z rozwojem systemu. Z uwagi na swą złożoność struktura systemu nie daje się łatwo opisać, jednak pewne jej elementy można wydzielić. Oto one: rozkład wzajemnej atrakcyjności i niechęci wśród uczestników (struktura socjometryczna), kierunki i treść ich porozumiewania się (struktura komunikacyjna), układ i rodzaj wzajemnych wpływów między uczestnikami (struktura władzy), przydziały typów zadań dla poszczególnych uczestników (struktura ról). Ważnym elementem struktury ról jest struktura przywództwa. Wyróżniamy także role formalne, jak przewodniczący i sekretarz i nieformalne, dające się wyróżnić w drodze obserwacji systemu, jak kozioł ofiarny czy błazen”¹⁹.

Podobnie jak z jednostką zawierane są kontrakty z grupą. Jest to skuteczny rodzaj interwencji stymulujący jej przyspieszoną zmianę. Ważnym i podkreślanym skutkiem zawierania kontraktu jest także rozwój samostanowienia klienta. „Samostanowienie klienta ujawnia się w kontrakcie bardzo wyraźnie. Zachęcamy go do aktywnego uczestnictwa w interwencji zamiast biernego w niej uczestnictwa. Służy to wspieraniu i uzyskiwaniu samostanowienia klienta”²⁰.

Podjęcie interpersonalne istotnie wzbogaciło zestaw metod i narzędzi stosowanych w pracy socjalnej. Należy zwrócić uwagę, że metoda kontraktu przyspiesza skuteczność interwencji i uruchamia energię samych klientów.

Pomoc społeczna w perspektywie koncepcji państwa

Inną perspektywę w spojrzeniu na pracę socjalną przyjęli badacze niemieccy. Jest to perspektywa akcentująca inne aspekty niż podejście interpersonalne. Ma w niej miejsce odwołanie do koncepcji państwa i modeli społeczeństwa. Okazuje się, iż w zależności od tego, w jaki sposób rozumiane jest państwo i społeczeństwo oraz jaką przypisuje się im rolę, zmienia się koncepcja pracy socjalnej. Na przestrzeni ostatnich stu lat zmieniała się koncepcja państwa i koncepcja społeczeństwa.

„Na pytanie o społeczne warunki działania pedagogiki społecznej można odpowiedzieć wtedy, kiedy wcześniej zidentyfikuje się podstawowe zadania polityki państwa, ewentualnie model państwa lub społeczeństwa, w którym działania społeczno-pedagogiczne są prowadzone”²¹.

Oznacza to, że wraz ze zmianą koncepcji państwa będzie zmieniany model pracy socjalnej. Danuta Urbaniak-Zajac, cytowana wyżej autorka, opisuje trzy zasadnicze modele państwa i odpowiadające im koncepcje pracy socjalnej. Są to: państwo rynkowego kapitalizmu, opiekuńcze i społeczeństwa obywatelskiego.

W państwie rynkowego kapitalizmu za najwyższą wartość przyjmuje się zapewnienie możliwości rozwoju gospodarki wolnorynkowej. Ponadto przyjmuje się bezwzględną ważność prawa. „W liberalnym państwie rynkowego kapitalizmu istnieje monopol prywatnej produkcji i cyrkulacji towarów oraz monopol państwa na legitymizowaną, regulowaną

¹⁹ Ibidem, s. 244.

²⁰ Ibidem, s. 297.

²¹ D. Urbaniak-Zajac, *Pedagogika społeczna w Niemczech – stanowiska teoretyczne i problemy praktyki*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2003, s. 139.

przepisami prawa przemoc. Pole wolności obywatelskiej, jak i warunki ingerencji państwa określa prawo – kiedy przez nieodpowiednie korzystanie z wolności osobistej grozi destabilizacja życia społecznego, odpowiednie organy wkraczają z interwencją”²².

W ramach opisywanej koncepcji państwa przyjmuje się prymat prawa nad moralnością. Oznacza to, że od obywateli wymaga się bezwzględnego przestrzegania prawa, nawet jeśli pozostają ono w konflikcie z wartościami ogólnoludzkimi. Państwo w celu przestrzegania prawa jest uprawnione do wkraczania w życie obywateli przy pomocy posiadanego aparatu przymusu.

„W państwie kapitalistycznym towarem stała się także siła robocza. Odpowiednia podaż i odpowiednia jakość tego specyficznego towaru jest istotnym warunkiem rozwoju produkcji, a pośrednio intensyfikacji wymiany. [...] Polityka społeczna państwa w początkowym okresie industrializacji koncentrowała się przede wszystkim na tworzeniu warunków sprzyjających podejmowaniu przez coraz szersze rzesze ludności pracy najemnej”²³. W ramach opisywanej koncepcji społeczna polityka państwa nie polega na wspieraniu poszczególnych osób w radzeniu sobie z codziennymi problemami, lecz na tworzeniu warunków sprzyjających podejmowaniu pracy najemnej przez coraz szersze kręgi ludności. W pierwszym okresie industrializacji było to postępowanie sprzyjające rozwojowi gospodarcemu kraju, a przez to również zamożności poszczególnych obywateli.

Dopiero wraz z rozwojem kapitalizmu ludzie uświadomili sobie potrzebę zadbania o losy poszczególnych obywateli, zwłaszcza tych, którzy nie radzą sobie z napotykanymi problemami. W ten sposób powstała świadomość potrzeby udzielania przez państwo pomocy pewnej grupie obywateli. W ślad za tym narodziła się idea państwa opiekuńczego.

Państwo opiekuńcze przyjęło na siebie trzy zasadnicze formy aktywności: „państwo ingeruje w rynkowy proces wymiany, wprowadzając transfer pieniędzy pomiędzy grupami ludności; mechanizmy rynkowe przestały być traktowane jako «naturalne», samorzutnie działające, uważa się, że potrzebna jest ich korekta. [...] Podejmowane są działania sterujące infrastrukturą, to znaczy na mocy decyzji administracyjnych kształtowane są warunki życia: system opieki zdrowotnej, system kształcenia itp. [...] W dziedzinie pomocy społecznej niezbędne staje się porozumienie między organizatorami świadczeń pomocowych a ich odbiorcami, dotyczące celów świadczeń pomocowych”²⁴.

W zakres kompetencji państwa opiekuńczego włączono świadczenia monetarne oraz inne działania z obszaru działań społeczno-pedagogicznych. W ten sposób zadaniem państwa stało się nie tylko zabieganie o rozwój gospodarczy, lecz także do jego zadań włączono starania o realizację zasady sprawiedliwości społecznej, polegającej na wspieraniu osób o niższych dochodach i na wyrównywaniu szans. Państwo opiekuńcze przyjmuje na siebie zadanie tworzenia warunków do pełnego zatrudnienia i organizowania strukturalnych podstaw dla włączenia wszystkich obywateli do aktywnego udziału w życiu kraju.

W wyniku stałego poszerzania zakresu pomocy społecznej i pojawienia się kryzysów gospodarczych w niektórych państwach europejskich powstała świadomość ograniczoności i negatywnych skutków państwa opiekuńczego. Zmieniono też spojrzenie na sytuację po-

²² Ibidem, s. 141.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem, s. 142.

jedynego obywatela. Zaczęto postrzegać sytuację człowieka żyjącego we współczesnym społeczeństwie jako sytuację ryzyka, w której człowiek znajduje się wobec konieczności wyboru. Podjęte przez człowieka decyzje przynoszą określone skutki. Niektóre decyzje poprawiają jego sytuację materialną a inne pogarszają. „Społeczeństwo jest przedmiotem, ofiarą logiki swojego postępu, ale uświadamiając sobie ryzyko towarzyszące zachowaniu dotychczasowego trybu działania, może stać się także podmiotem toczących się przemian. [...] nowoczesność (moderna) przechodzi na inny poziom rozwoju, kiedy zaczyna mierzyć się z następstwami podejmowanych decyzji”²⁵.

Całe społeczeństwa, jak i poszczególne osoby zaczęły być świadome faktu, że są autorami przemian społeczno-gospodarczych i w wyniku swojej aktywności zmieniają swoje otoczenie, sytuację, w której żyją, samodzielnie wytwarzają nowe sytuacje, sytuacje ryzyka. „W sytuacji uniwersalizacji ryzyka oraz zmniejszania znaczenia klasycznych nierówności społecznych zanika typowy klient pomocy społecznej, a pojawia się osoba potrzebująca w różnych momentach swojego życia różnych form wsparcia. [...] W modernizującym się społeczeństwie linia społecznego konfliktu nie przebiega już wewnątrz systemu materialnej reprodukcji, lecz na granicy systemu i Lebenswelt, w związku z tym na znaczeniu zyskują problemy reprodukcji symbolicznej, a nie jak wcześniej materialnej. Zmieniają się nie tylko adresaci świadczeń, zmianie ulega także oferta pedagogiczno-społeczna”²⁶.

Wraz ze współczesną modernizacją społeczeństwa ważne zaczęły być inne procesy niż tylko materialne. Jako jeden z podstawowych procesów zaczęto traktować włączenie/wykluczenie społeczne. Przyjmuje się, że w realnym społeczeństwie będącym systemem społecznym występuje wiele podsystemów. Poszczególni ludzie równocześnie funkcjonują w wielu podsystemach. „Każdy z nas jest/może być pracownikiem albo konsumentem w systemie gospodarczym, dzieckiem albo rodzicem w rodzinie, obywatelem państwa w systemie politycznym, uczniem w szkole itp. Żaden z podsystemów funkcji nie zaspokaja też wszystkich potrzeb jednostki, każdy z nich dostarcza jedynie specyficznych dla siebie «świadczeń», co powoduje że współczesny człowiek jest społecznie nieumiejscowiony. [...] Każda jednostka jest włączona w różne podsystemy, a jednocześnie z wielu innych wyłączona. [...] Nikt nie jest całkowicie włączony i nikt nie jest w pełni wyłączony. Postawa i miejsce jednostki w jednym systemie funkcji nie obejmuje jej relacji w innych systemach”²⁷.

Osoba może być bezrobotna, czyli wyłączona z systemu pracy, ale może zajmować się polityką i być członkiem rodziny. Czyli nadal realizuje ona funkcję bycia w rodzinie i aktywnego uczestnictwa w polityce.

W języku opisanej teorii socjologicznej funkcją pomocy społecznej staje się zapobieganie wykluczeniu społecznemu poszczególnych osób, jak i całych grup społecznych. Długotrwałe wykluczenie pewnej liczby osób z niektórych, ale ważnych sfer aktywności społecznej pociąga za sobą wykluczenie z innych. Długość trwania wykluczenia zmniejsza szansę na powrót do aktywności w obszarach wykluczenia. „Poparciem tej tezy są wyniki badań prowadzonych w «gettach biedy», gdzie niskim dochodom i katastrofalnym warunkom mieszkaniowym towarzyszy zły stan zdrowia, niepowodzenia szkolne dzieci, zanik aspiracji edukacyjnych,

²⁵ Ibidem, s. 143.

²⁶ Ibidem, s. 162.

²⁷ Ibidem, s. 166.

brak szans na podjęcie stałej pracy zawodowej, przestępczość itp.”²⁸. W ramach opisanej koncepcji zadaniem pracy społecznej staje się zarządzanie wykluczeniem/włączeniem. Umiejętny dobór systemów, w których dana osoba potrafi samodzielnie funkcjonować, może z powodzeniem pomóc jej w efektywnym funkcjonowaniu społecznym. Zadaniem pracowników socjalnych jest więc inicjowanie procesów uczenia się, dzięki czemu klienci będą mogli powrócić do efektywnego funkcjonowania w nowych dla nich podsystemach i w ten sposób odzyskają samodzielność i satysfakcjonujące miejsce w społeczeństwie.

„W toczącej się grze o życiowe szanse wyodrębnia się trzy kategorie uczestników: «zwycięscy», «przegranii» oraz «niepotrzebni»”²⁹. Należy zauważyć, że „przegranii” nie są jeszcze bez szans. Mogą oni ponownie wrócić do gry w jakimś nowym podsystemie i tam wygrać. W najtrudniejszej sytuacji znajdują się niepotrzebni. Zwykle nie posiadają oni wystarczających kompetencji potrzebnych do powrotu na rynek pracy. Grupa osób niepotrzebnych to nie są ci, którzy pozostają bez pracy ze względu na jej brak – ludzie ci zostali wykluczeni ze względu na brak wykształcenia czy kompetencji osobowościowych i nie są w stanie sprostać stawianym im wymaganiom.

Niestabilność rynku pracy i stale wzrastające wymagania powodują, że coraz większe rzesze ludzi stają się zagrożone wykluczeniem, gdyż nie są w stanie spełnić społecznych oczekiwań i standardów cywilizacyjnych.

Bibliografia

- Adamczyk M., *Metody pracy socjalnej a rozwój kapitału społecznego*, [w:] *Współczesne wyzwania i metody pracy socjalnej*, (red.) W. Szymczak, TN KUL, Lublin 2009.
- Bourdieu P., Wacquant L., *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2001.
- Coleman J., *Social Capital in the Creation of Human Capital*, “American Journal of Sociology”, vol. 94, Supplement, 1988.
- Ewaluacja w pracy socjalnej: badania, kształcenie, praktyka*, (red.) J. Szymanowska, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2011.
- Praca socjalna: kształcenie, działanie, konteksty*, (red.) M. Czechowska-Bieluga, A. Kanios, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2010.
- Garvin Ch. D., Seabury B. A., *Działania interpersonalne w pracy socjalnej*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998.
- Gray M., Webb A. S., *Praca socjalna. Teorie i metody*, PWN, Warszawa 2012.
- Kamiński A., *Funkcje pedagogiki społecznej*, PWN, Warszawa 1974.
- Krzysińska-Żach B., *Pracownik socjalny w przestrzeni życia dziecka chorego*, [w:] *Nowe przestrzenie działania w pracy socjalnej w wymiarze etyczno-prakseologicznym*, (red.) M. Czechowska-Bieluga, A. Kanios, L. Adamowska, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2013.
- Nocuń A., Szmagałski J., *Podstawowe umiejętności w pracy socjalnej i ich kształcenie*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998.

²⁸ Ibidem, s. 167.

²⁹ Ibidem, s. 167.

Radlińska H., *Pedagogika społeczna*, Warszawa 1961.

Radlińska H., *Stosunek wychowawcy do środowiska społecznego*, „Nasza Księgarnia”, Warszawa 1935.

Urbaniak-Zajac D., *Pedagogika społeczna w Niemczech – stanowiska teoretyczne i problemy praktyki*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2003.

Wroczyński R., *Pedagogika społeczna*, PWN, Warszawa 1976.

Współczesne wyzwania i metody pracy socjalnej, (red.) W. Szymczak, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Lublin 2009.

Summary

Review of Contemporary Concepts of Social Work in Poland

The objective of the article is to review basic concepts of social work applied and developed in Poland. It is a relatively new domain and thus it lacks reviews. The objective of this work is not to make its detailed presentation but to make a review of conceptual approaches. There are a lot of ways to help other people. Moreover, each person needs a different type of support provided in various ways. It is important and useful to prepare a review of various methods of helping others.

Keywords: social work, human, society, state, socialization

Streszczenie

Przegląd współczesnych koncepcji pracy socjalnej w Polsce

Celem artykułu jest przegląd podstawowych koncepcji pracy socjalnej stosowanych i opracowanych w Polsce. Jest to stosunkowo nowa dziedzina i brakuje w niej opracowań przeglądowych. Niniejsze opracowanie nie ma na celu dokonania wyczerpującego ich omówienia, lecz jest przeglądem ujęć koncepcyjnych. Drugiemu człowiekowi można rozmaicie pomagać. Ponadto sam człowiek potrzebuje różnorodnej pomocy, jak i różnorodnego sposobu jej udzielania. Potrzebny i użyteczny jest zatem przegląd wykorzystywanych sposobów udzielania pomocy drugiej osobie.

Słowa kluczowe: praca socjalna, człowiek, społeczeństwo, państwo, socjalizacja

Jan Świdorski

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

Uwarunkowania normatywne polskiej prezydentury w latach 1997–2015

Celem artykułu jest ustalenie normatywnych uwarunkowań polskiej prezydentury po 1997 roku u progu krytycznej zmiany politycznej w systemie politycznym RP w 2015 roku.

Koncepcja prezydentury w Trzeciej Rzeczypospolitej

Koncepcja polskiej prezydentury kształtowała się w okresie przełomu politycznego u schyłku lat osiemdziesiątych¹ i w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Była silnie skażona ówczesnymi stosunkami politycznymi: układami sił parlamentarnych i pozaparlamentarnych, praktyką polityczną elit, przywiązaniem Polaków do niesprecyzowanego jasno modelu prezydentury z głową państwa występującą jako swego rodzaju „ojciec narodu”. Trudno byłoby ją przyporządkować do jakiejś wizji doktrynalnej².

Instytucja Prezydenta RP została przywrócona nowelą kwietniową Konstytucji PRL w 1989 roku. Odzwierciedlała polityczny kompromis Okrągłego Stołu³. W żadnym zakresie nie można jej uznać wówczas za środek demokratyzacji systemu politycznego. Przeciwnie – miała być gwarancją utrzymania władzy przez przedstawicieli ustępującego niedemokratycznego reżimu politycznego⁴. Prezydent – a z góry zostało ustalone, że będzie

¹ Por. A. Antoszewski, *Erozja systemu politycznego PRL w latach osiemdziesiątych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992.

² Por. Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

³ R. Alberski, *Wybory prezydenckie w Polsce w latach 1989–2000 i ich funkcje polityczne*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, (red.) A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 98.

⁴ A. Antoszewski, *Erozja systemu...*, op. cit.

to gen. Wojciech Jaruzelski – otrzymał wiele kompetencji, które miały pozwolić mu na ograniczanie roli parlamentu i zachowanie kontroli nad państwowym aparatem siłowym: polityką obronności, bezpieczeństwa i spraw zagranicznych.

Pierwsza wizja polskiej prezydentury była więc antyparlamentarna. Jednak koncepcja ta skutkiem szybkiej demokratyzacji systemu politycznego nie znalazła zastosowania. Rozpad tzw. bloku socjalistycznego przekreślił większość ustaleń Okrągłego Stołu. Rola prezydenta jako gwaranta utraciła szybko swój głębszy sens. Wybrany przez Zgromadzenie Narodowe Wojciech Jaruzelski korzystał z ogromnym umiarkowaniem ze swoich konstytucyjnych kompetencji. Po kilkunastu miesiącach został zastąpiony przez wybranego w wyborach powszechnych Lecha Wałęsę⁵. Nowy prezydent nie musiał się czuć ograniczony w politycznych możliwościach działania i różnica w jego aktywności względem poprzednika była widoczna. Doprowadzało to do licznych konfliktów na linii głowa państwa a inne instytucje państwa. Za przykład mogą służyć relacje Lecha Wałęsy z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji.

Mała konstytucja ograniczyła antyparlamentarne rozwiązania z noweli kwietniowej. Jednak model prezydentury miał nadal kompromisowy, więc pozbawiony wewnętrznej spójności charakter. Nadal prezydent dysponował wystarczająco silnymi kompetencjami arbitra w systemie politycznym. Model ów nawet został wzmocniony, co m.in. znalazło wyraz w ukształtowaniu się koncepcji tzw. resortów prezydenckich, tj. MSW, MON, MSZ podległych w swej obsadzie i działalności głowie państwa.

Doświadczenia – takie jak te wskazane powyżej – oraz także obawa lewicy, która wygrała wybory parlamentarne w 1993 roku, że Lech Wałęsa może wygrać wybory prezydenckie w 1995 roku, rzutowały na tok prac parlamentarnych nad nową konstytucją.

Od początku prac komisji konstytucyjnej zakładano, że pozycja polityczna Prezydenta powinna ulec osłabieniu. Nie zdecydowano się jednak na zniesienie wyborów powszechnych głowy państwa i całkowite pozbawienie prezydenta roli arbitra. Nadal utrzymywał się więc kompromisowy i mało spójny model prezydentury. Nie ulegało jednakże wątpliwości, że w nowej ustawie zasadniczej pierwsze miejsce w systemie organów państwowych zostanie przypisane parlamentowi z Sejmem na czele, a pozycja prezydenta nie będzie miała równorzędnego charakteru.

Jednak gdy okazało się, że nowym prezydentem został Aleksander Kwaśniewski w grudniu 1995 roku, a ówczesna koalicja parlamentarna SLD–PSL może przegrać wybory parlamentarne w 1997 roku, było już na późno na radykalną zmianę koncepcji prezydentury w nowej konstytucji. W ostatnich fazach pracy komisji konstytucyjnej wprowadzono zmiany umacniające pozycję prezydenta, nie naruszono generalnej linii nowego unormowania. Widać było, że ostatnie korekty miały dać prezydentowi pochodzącemu ze środowiska lewicowego dodatkowe kompetencje, by w ten sposób zabezpieczyć interesy ówczesnej koalicji.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że koncepcja prezydentury odzwierciedlała polityczny kompromis Okrągłego Stołu; nie była pomyślana jako środek demokratyzacji systemu politycznego; była jedną z gwarancji (początkowo) utrzymania władzy przez przedstawicieli elit PRL; była konstrukcją antydemokratyczną i antyparlamentarną, bo przypisywała prezydentowi rolę kontrolera parlamentu, aparatu przymusu i innych obszarów życia publicznego i politycznego.

⁵ R. Alberski, *Wybory prezydenckie...*, op. cit., s. 101.

Koncepcja ta nie znalazła jednak zastosowania, ponieważ rozpad całego obozu socjalistycznego przekreślił część ustaleń Okrągłego Stołu. Należy pamiętać o tym, że:

- prezydent Wojciech Jaruzelski korzystał z umiarem ze swoich kompetencji,
- po kilku miesiącach został zastąpiony przez Lecha Wałęsę – prezydenta wyłonionego w powszechnych wyborach,
- nowy prezydent prowadził już inną politykę niż jego poprzednik, co prowadziło do licznych konfliktów z parlamentem i innymi instytucjami życia publicznego i politycznego,
- na tym tle można upatrywać rozwiązania tzw. Małej Konstytucji, która w 1992 roku zastąpiła nowelę z kwietnia 1989 roku.

Mała Konstytucja ograniczyła antyparlamentarne rozwiązania z noweli kwietniowej. Nadal jednak model prezydentury nie posiadał wewnętrznej spójności, zachował charakter kompromisowy, który możemy ulokować pomiędzy rozwiązaniami właściwymi modelowi parlamentarno-gabinetowym a prezydenckimi. Dalej prezydent dysponował wystarczająco silnymi kompetencjami, by mogła mu przysługiwać rola arbitra w procesie rządzenia państwem. Mała Konstytucja unormowała także koncepcję tzw. resortów prezydenckich a prezydent Wałęsa swoją działalnością dokonał swoistej jej wykładni. Wałęsa, odmawiając konsultacji poszczególnych kandydatur na ministrów resortów siłowych, wymuszał powołania akceptowanych i protegowanych przez siebie osób.

Pozycja ustrojowa prezydenta RP

Artykuł 10, ust. 2 Konstytucji z 1997 roku wymienia prezydenta jako jednego z dwóch podstawowych ogniw władzy wykonawczej w Polsce. „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

Konstytucja z 1997 roku utrzymała w Polsce parlamentarny system rządów. Ustrojowa pozycja prezydenta może być określona następującymi zasadami.

Zasada dualizmu. Zgodnie z istotą systemu parlamentarnego organizacja władzy wykonawczej oparta jest na zasadzie dualizmu. Model ten polega na odrębnym funkcjonowaniu prezydenta oraz Rady Ministrów z premierem na czele.

Odrębności dwóch struktur władzy wykonawczej w Polsce daje wyraz sama systematyka konstytucyjna. Ujmuje ona regulacje poświęcone Radzie Ministrów i prezydentowi w różnych rozdziałach. Jednak – co ważne – zostawia domniemanie kompetencji w sprawach polityki państwa na rzecz Rady Ministrów, a nie prezydenta (art. 146, ust. 2 Konstytucji). „Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”.

Ustawa zasadnicza przyjmuje typowe dla modelu parlamentarnego rozwiązanie polegające na tym, że rząd jest odpowiedzialny politycznie przed Sejmem, a prezydent nie. Ta odpowiedzialność dotyczy Rady Ministrów jako całości oraz poszczególnych ministrów. Natomiast zależność prezydenta od parlamentu przybiera zakres ograniczony. Zatem zasada dualizmu polega na:

- odrębności w funkcjonowaniu dwóch formalnie równoważnych segmentów władzy wykonawczej,
- domniemaniu kompetencji w sprawach polityki państwa na rzecz Rady Ministrów, a nie prezydenta.

Zasada arbitra. Wydaje się, że jest najważniejsza w polskim modelu prezydentury. Wynika ona z koncepcji parlamentaryzmu zrjonalizowanego, która zakłada aktywność głowy państwa w przypadku konfliktu rządu z parlamentem, czuwanie nad konstytucyjnością w działaniu organów państwa i jego konstytucyjną ciągłością, interwencji w razie zakłócenia normalnego obrazu stosunków między Sejmem a Radą Ministrów. Przyjęcie koncepcji parlamentaryzmu zrjonalizowanego zakłada pewną aktywność głowy państwa. Arbitraż prezydenta powinien być uruchamiany w wielu przypadkach. Do najważniejszych zaliczyć można:

- udział w procedurze legislacyjnej – prezydent, kierując się powyższymi zadaniami (takimi jak czuwanie nad konstytucyjnością, ciągłością państwa, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium), ocenia i decyduje, czy podpisać ustawę, czy odesłać ją do ponownego uchwalenia, czy skorzystać z prawa do skierowania jej w całości lub we fragmencie do Trybunału Konstytucyjnego w celu stwierdzenia zgodności z konstytucją; może także zdecydować, czy wystąpić z inicjatywą ustawodawczą, gdy uznaje, że inne podmioty uprawnione nie decydują się na taki ruch (np. Rada Ministrów, posłowie czy Senat);
- udział w procedurze wyboru nowej Rady Ministrów – prezydent, wskazując kandydata na nowego premiera, ocenia, czy jego kandydat będzie w stanie uzyskać zaufanie większości parlamentarnej, by w ten sposób nabyć inwestyturę do rządzenia; prezydent ocenia kształtujące się stosunki parlamentarne w postaci ewentualnych większości sejmowych;
- udział w ocenie powodów, przez które ustawa budżetowa nie trafiła na czas w jego ręce do podpisu; wówczas prezydent, uznając, że opóźnienie jest wynikiem opieszałości parlamentarzystów lub rządu, może rozwiązać Sejm, a decyzję musi podjąć w ciągu dwóch tygodni od upłynięcia konstytucyjnego terminu uchwalenia budżetu; może także uznać, że spóźnienie nie wynika z wyżej wymienionych przyczyn i Sejmu nie rozwiązać.

Poprawne zrozumienie roli prezydenta jako arbitra jest trudne. Najwięcej kłopotów sprawia stworzenie katalogu kryteriów, jakimi powinien się kierować. Truizmem jest powiedzieć, że powinien być sędzią obiektywnym i sprawiedliwym. Jednak konstytucja wprost nie daje nam odpowiedzi na to pytanie. Wydaje się, że powinien kierować się interesem państwa. Łatwiej jest określić, czym nie powinien się kierować – na przykład partykularnymi interesami sił politycznych, w których funkcjonował przed wyborem na urząd.

W podjęciu właściwej decyzji głowie państwa ma pomagać jego aparat w postaci Kancelarii Prezydenta.

Niewątpliwie właściwe korzystanie z roli swoistego sędziego daje prezydentowi dodatkowy poziom legitymizacji wzmocniony dodatkowo zasadą wyboru przez naród.

Zasada wyboru przez naród dodatkowo akcentuje rolę prezydenckiego arbitrażu. Jednak przypomnijmy, że dla systemu parlamentaryzmu zrjonalizowanego bardziej typowy byłby wybór prezydenta przez parlament.

Zasada wyboru przez naród pozwala prezydentowi na uzyskiwanie własnej legitymacji demokratycznej i to szerszej niż w przypadku jakiegokolwiek innego aktora politycznego. Może zawsze powoływać się na wolę narodu w konfliktach na przykład z parlamentem czy rządem. W tych sporach musi jednak zawsze działać zgodnie z konstytucją i ustawami. Zbiektywizowane realizowanie wcześniej opisanej roli arbitra niewątpliwie pomoże prezydentowi w skuteczniejszym przekonywaniu do racji, które on reprezentuje. Stają się one bowiem racjami narodu, a głowa państwa nabywa waloru jego ust. Z tego punktu widzenia urząd prezydenta można uznać za organ, poprzez który naród wykonuje swoją suwerenność (art. 4, ust. 2 Konstytucji): „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”.

Zasada kadencyjności. Urząd prezydenta ma charakter kadencyjny, ograniczony w czasie (art. 127, ust. 2): „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz”.

Kadencja prezydenta trwa pięć lat. Konstytucja dopuszcza jednokrotny ponowny wybór. Służyć ma to rotacji na stanowisku prezydenta i uniemożliwieniu koncentracji władzy w rękach jednej osoby przez dłuższy niż dziesięcioletni okres.

Zasada odpowiedzialności. Stosownie do modelu systemu parlamentaryzmu zrationalizowanego prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed Sejmem ani Senatem. Podlega jednak odpowiedzialności konstytucyjnej w razie naruszenia prawa (art. 145 Konstytucji): „Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”.

Pamiętać należy jednak, że niezależność prezydenta jest poważnie ograniczona. Musi on bowiem uzyskiwać na swoich aktach urzędowych rządową kontrasygnatę.

Zasada niepołączalności. Prezydent nie może pełnić (piastować) innego urzędu państwowego ani pełnić innej jakiegokolwiek funkcji publicznej. Wyjątkiem są te związane ze sprawowanym urzędem. Zasada ta ma zapewniać dystans wobec pozostałych konstytucyjnych organów państwa. Jednak nie oznacza to całkowitej apolityczności jego działań. Zasada ta wynika z art. 132 Konstytucji: „Prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem”.

Niewątpliwie zarówno sposób powszechnego wyboru głowy państwa, jak i powierzone mu funkcje arbitrażu zakładają pewne polityczne zaangażowanie prezydenta. Jednak powaga i charakter urzędu wymagają od prezydenta znacznej powściągliwości w tym zakresie.

Wybory prezydenta

Prezydent wybierany jest przez naród (art. 127 Konstytucji). W Polsce nie przyjmuje się typowej dla systemu parlamentarnego zasady wyboru prezydenta przez parlament. Nawiązuje się natomiast do rozwiązań spotykanych głównie w systemach ciężących ku modelowi prezydenckiemu⁶. Jest to wynikiem wspomnianych wcześniej czynników historycznych

⁶ A. Lijphard, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, [w:] *Democracy and Political Transformation. Theories and East Central-European Realities*, (red.) G. Szoboszlai, Hungarian Political Science Association, Budapeszt 1991, s. 76.

i politycznych – nie jest wynikiem przyjęcia określonej doktryny. Jak pisze L. Garlicki „nowela kwietniowa z 1989 roku wprowadziła wybór prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, ale była to decyzja podporządkowana sytuacji politycznej”⁷.

Wówczas prezydentem miał zostać gen. Wojciech Jaruzelski. Nie można było zatem decyzji o jego wyborze pozostawić „nieprzewidywalnemu” narodowi. Wybory powszechne wydawały się oczywiste, gdy Jaruzelski zgłosił w 1990 roku gotowość dymisji. Ówczesne relatywnie szerokie kompetencje głowy państwa lepiej korespondowały z zasadami powszechnej elekcji. Ten sposób wyłonienia prezydenta zyskał na tyle szeroką akceptację społeczną, że zdecydowano go wpisać także do tzw. Małej Konstytucji w 1992 roku oraz do Konstytucji w 1997 roku⁸. Dziś jednak możemy postawić tezę, że system powszechnych wyborów prezydenta wnosi element prezydenalizmu do systemu politycznego. Nie jest jednak spójny z ogółem rozwiązań systemowych w konstytucji.

Wybory prezydenckie mają charakter czteroprzymiotnikowy. Są powszechne, równe, bezpośrednie i przeprowadzane w głosowaniu tajnym. Czynne prawo wyborcze przysługuje wszystkim obywatelom, którzy najpóźniej w dniu wyborów ukończyli 18 lat i nie zostali pozbawieni praw wyborczych lub ich nie utracili w inny sposób. Bierne prawo wyborcze przysługuje natomiast obywatelom, którzy korzystają z pełni praw wyborczych, o ile ukończyli 35 lat. Podniesienie granicy wieku biernego prawa wyborczego ma służyć odpowiedniemu przygotowaniu kandydata w zakresie służby państwu. W praktyce urząd prezydenta powinien być raczej ostatnim etapem aktywności politycznej. Każdy wyborca ma jeden głos. Jest on równy co do wagi z innymi oddanymi w elekcji. Głosować należy osobiście, a komisja wyborcza ma zapewnić tajność i dyskrecję w czasie aktu wyborczego.

Organizację wyborów określa szczegółowo Ustawa z 27 września 1990 roku o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniona nowelą z 28 kwietnia 2000 roku. Do podstawowych różnic pomiędzy wyborami prezydenckimi a parlamentarnymi należy zaliczyć fakt zarządzania ich przez marszałka Sejmu. Pierwsza tura elekcji musi być przeprowadzona w dniu przypadającym nie wcześniej niż na sto dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego prezydenta. Odpowiednie wyprzedzenie tego aktu ma na celu spokojne – przeprowadzone bez pośpiechu związanego z rygorem czasowym – postępowanie przed Sądem Najwyższym, którego rezultatem będzie uznanie – bądź nie – ważności wyboru. Do tej pory, mimo kontrowersji wobec wyborów poszczególnych prezydentów, Sąd Najwyższy zawsze uznawał ważność wyborów⁹.

W wypadku opróżnienia przedterminowego urzędu prezydenta zarządzenie ponownych wyborów musi nastąpić nie później niż 14 dni po tym wydarzeniu. Wybory (pierwsza tura) muszą być przeprowadzone nie później niż 60 dni po ich zarządzaniu. Wyjątkowo w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego wybory mogą być rozpisane w terminie po dziewięćdziesięciu dniach od jego zakończenia, a kadencja urzędującego prezydenta ulega przedłużeniu.

⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2005, s. 269.

⁸ H. Lisicka, *Ewolucja systemu politycznego w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, (red.) A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 39.

⁹ Por. J. Świdorski, *Radio Maryja w polskim systemie komunikacji politycznej*, „Przegląd Historyczno-Politológiczny”, nr 1/2009, s. 93; R. Alberski, *Wybory prezydenckie...*, op. cit., s. 110.

Na urząd prezydenta nie mogą kandydować osoby, które już piastowały tę funkcję dwa razy. Nie ma zakazu wielokrotnego kandydowania przez osoby, które w dotychczasowych wyborach ponosiły porażki. Prawo zgłaszania kandydatów mają grupy obywateli w liczbie co najmniej stu tysięcy osób posiadających bierne prawo wyborcze. W praktyce na prezydenta były wybierane osoby posiadające wyraźne poparcie relevantnych partii politycznych (wyjątek stanowił Lech Wałęsa)¹⁰. Zaznaczyć też można, że kwota stu tysięcy podpisów budzi liczne kontrowersje z uwagi na możliwość kupowania podpisów. Nie jest także wystarczającą barierą przed pojawianiem się groteskowych kandydatur.

Wybór dokonywany jest zgodnie z zasadą większości bezwzględnej. Jeżeli żaden z kandydatów jej nie uzyska w głosowaniu, musi zostać rozpisana druga tura wyborów na czternasty dzień po pierwszej. W drugiej pozostaje już tylko dwóch kandydatów. Wybrany zostaje ten, który uzyska więcej głosów. Zasadą jest pozostawienie dwóch kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów w pierwszej turze. Jeżeli jeden z kandydatów wycofa się lub z innych powodów nie będzie mógł być wybrany (np. śmierć), to datę głosowania ponownego odracza się o kolejne 14 dni i dopuszcza się kandydata, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów. Weryfikację ważności wyborów przeprowadza Sąd Najwyższy.

Objęcie urzędu przez prezydenta elekta następuje po złożeniu przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym (art. 130 Konstytucji). Objęcie urzędu powinno mieć miejsce ostatniego dnia przed upływem kadencji poprzedniego prezydenta. Wcześniej Sąd Najwyższy musi rozstrzygnąć w sprawie ważności wyborów. Złożeniu przysięgi towarzyszy krótkie wystąpienie prezydenta przed Zgromadzeniem Narodowym. Ma ono formę orędzia, co oznacza, że nie może być przedmiotem debaty parlamentarnej. Objęcie urzędu oznacza przekształcenie prezydenta elekta w prezydenta urzędującego. Od tej pory może on się cieszyć pełnią kompetencji przyznanych mu przez konstytucję. Także od tego momentu biegnie pięcioletni okres kadencji.

Urząd głowy państwa może ulec opróżnieniu przedterminowemu. Odpowiednie sytuacje reguluje art 131, ust. 2 Konstytucji: „Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może przejściowo sprawować urzędu, zawiadamia o tym Marszałka Sejmu, który tymczasowo przejmuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej. Gdy Prezydent Rzeczypospolitej nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu, wówczas o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny na wniosek Marszałka Sejmu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Trybunał Konstytucyjny powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej.

Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej, wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w razie:

- 1) śmierci Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 2) zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej,
- 3) stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze,

¹⁰ Por. R. Alberski, *Wybory prezydenckie...*, op. cit.

- 4) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta Rzeczypospolitej do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego,
- 5) złożenia Prezydenta Rzeczypospolitej z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

Jeżeli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu.

Osoba wykonująca obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu”.

Bezpośrednim skutkiem konstytucyjnym opróżnienia urzędu jest obowiązek marszałka Sejmu dotyczący zarządzenia nowych wyborów prezydenckich we wcześniej opisanych terminach (zarządzenie ponownych wyborów musi nastąpić nie później niż 14 dni po tym wydarzeniu. Wybory [pierwsza tura] muszą być przeprowadzone nie później niż 60 dni po ich zarządzeniu; wyjątkowo w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego wybory mogą być rozpisane w terminie po dziewięćdziesięciu dniach od jego zakończenia, a kadencja urzędującego prezydenta ulega przedłużeniu). Marszałek Sejmu przejmuje wykonywanie obowiązków prezydenta. Biorąc pod uwagę kalendarz wyborczy, może taki stan trwać kilkanaście tygodni. W razie postawienia prezydenta przed Trybunałem Stanu – jeszcze dłużej¹¹. Jeżeli marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków prezydenta, obowiązki te przejmuje marszałek Senatu. Osoba przejmująca obowiązki prezydenta (niezależnie, czy to jest marszałek Sejmu czy Senatu) ma prawo stanowienia wszelkich aktów prezydenckich i podejmowania wszelkich decyzji należących do kompetencji prezydenta z jednym wyjątkiem, nie może postanowić o rozwiązaniu Sejmu.

Dotychczas w Polsce miał miejsce jeden przypadek opróżnienia urzędu głowy państwa. 10 kwietnia 2010 roku w katastrofie lotniczej zginął Lech Kaczyński. Obowiązki prezydenta tymczasowo przejął marszałek Sejmu Bronisław Komorowski. Trzeba przyznać, że z racji przejściowego charakteru sytuacji, jak i braku bezpośredniej wyborczej legitymizacji, Marszałek w takiej sytuacji powinien ograniczyć swoją aktywność do podejmowania jedynie czynności bieżących.

Innym powodem zastąpienia prezydenta przez marszałka Sejmu może być sytuacja przejściowej niemożności sprawowania urzędu głowy państwa. Może być ona spowodowana na przykład przez chorobę. W takim przypadku nie ma potrzeby przeprowadzania wcześniejszych wyborów. Zastępstwo następuje po zawiadomieniu przez prezydenta marszałka Sejmu (konstytucja wyklucza tu marszałka Senatu). W przypadku niemożności osobistego zawiadomienia marszałka przez prezydenta kwestię tę rozpatrzyć musi Trybunał Konstytucyjny¹² na wniosek marszałka Sejmu.

¹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit.

¹² Trybunał Konstytucyjny jest to organ sądownictwa specjalnego – konstytucyjnego w Polsce. Jego podstawowym zadaniem jest kontrolowanie zgodności norm prawnych niższego rzędu (rangi ustawowej lub podustawowej) z normami prawnymi wyższego rzędu, przede wszystkim z Konstytucją (ustawą zasadniczą) i niektórymi umowami międzynarodowymi. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 373–394.

Odpowiedzialność prezydenta

Za swoją działalność urzędową prezydent nie ponosi odpowiedzialności parlamentarnej. Natomiast w razie naruszenia konstytucji lub ustawy może zostać postawiony przed Trybunałem Stanu¹³.

Odpowiedzialność konstytucyjna to odpowiedzialność za naruszenie prawa (konstytucji lub ustawy). Realizowana jest z inicjatywy parlamentu przez władzę sądowniczą. W naszym przypadku jest to Trybunał Stanu¹⁴.

Odpowiedzialność konstytucyjną należy rozumieć i traktować jako funkcję z grupy wentyli bezpieczeństwa, które w każdym systemie muszą być zainstalowane (tak jak zasady związane z opróżnieniem urzędu). Konstytucja z 1997 roku zawiera modelowy zarys odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Ponoszona jest ona za czyny, którymi głowa państwa w zakresie swojego urzędowania lub w związku z zajmowanym urzędem naruszyła konstytucję lub inną ustawę.

Do powstania deliktu konstytucyjnego konieczne jest równoczesne spełnienie wszystkich wyżej wymienionych przesłanek. Wstępny wniosek o postawienie prezydenta przed Trybunałem Stanu w stan oskarżenia może złożyć tylko grupa posłów i senatorów (lub samych posłów) licząca co najmniej 140 osób. Wniosek taki jest rozpatrywany przez sejmową Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która następnie przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu odpowiedni wniosek. Do postawienia głowy państwa konieczne jest podjęcie uchwały przez zgromadzenie większością co najmniej dwóch trzecich głosów ustawowej liczby jego członków (art. 145 Konstytucji).

Podjęcie takiej uchwały przez Zgromadzenie Narodowe powoduje zawieszenie sprawowania urzędu przez prezydenta, więc jego obowiązki przejmuje marszałek Sejmu. Natomiast wówczas, gdy Trybunał Stanu stwierdzi winę prezydenta, to po przeprowadzonym postępowaniu postanawia o odwołaniu go z urzędu. W takim wypadku urząd prezydenta ulega opróżnieniu i marszałek Sejmu zarządza nowe wybory prezydenckie.

Opisana wyżej sytuacja dotychczas w Polsce nie wystąpiła. Pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej może nastąpić praktycznie w przypadku poważnego kryzysu konstytucyjnego w państwie i – co najważniejsze biorąc pod uwagę polityczne czynniki – tylko, gdy przeciwko prezydentowi opowie się kwalifikowana liczba posłów i senatorów. Nie jest to więc scenariusz wielce prawdopodobny. Jego realizacja spowodowała

¹³ Odpowiedzialność polityczna (parlamentarna) to odpowiedzialność za polityczny kierunek sprawowania urzędu. Odpowiedzialność taką ponosi w systemach parlamentarnych Rada Ministrów przez parlamentem. Nie jest tu wymagane postawienie zarzutu naruszenia prawa, wystarczy negatywna ocena działalności. Na jej podstawie parlament (w naszym przypadku Sejm) może wyrazić w specjalnej procedurze wotum nieufności w stosunku do ministra, premiera, całego gabinetu (w Polsce premier indywidualnie został wyłączony z tej procedury). Zawsze wyłącznym podmiotem decyzji jest parlament.

¹⁴ Trybunał Stanu w Polsce jest konstytucyjnym organem władzy sądowniczej, którego główne zadanie polega na egzekwowaniu odpowiedzialności najwyższych organów i urzędników państwowych za naruszenie konstytucji lub ustawy w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, jeśli czyn ten nie wyczerpuje znamion przestępstwa (inaczej: popełnienie deliktu konstytucyjnego) oraz za przestępstwa pospolite i skarbowe w przypadku prezydenta RP. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 397–408.

wałyby także liczne perturbacje w funkcjonowaniu aparatu państwowego. Marszałek Sejmu musiałby pełnić obowiązki głowy państwa przez okres procesu przed Trybunałem Stanu.

Uprawnienia prezydenta

Uprawnienia w procesie ustawodawczym. Wszystkie współczesne polskie konstytucje, poczynając od 1989 roku, przyznawały prezydentowi inicjatywę ustawodawczą. Ponadto ma on prawo podpisywania i ogłaszania ustawy, odmowy jej podpisania (weto prezydenckie) oraz zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego. Możliwość zablokowania wejścia w życie ustawy jest jedną z najważniejszych kompetencji prezydenta. Uprawnienie to nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji trwałego konfliktu między parlamentarną większością a prezydentem¹⁵. Prezydent może także wnieść do Sejmu wnioski o ponowne uchwalenie ustawy z zupełnie innych pobudek, chcąc na przykład nadać jej większy „autorytet”, gdy wzbudza ona liczne kontrowersje społeczne i polityczne. Ten ewentualny zwiększony autorytet wynikać miałby z ponownego przyjęcia ustawy przez Sejm wyższym poziomem poparcia (art. 122, ust. 5 Konstytucji).

Uprawnienia w stosunku do parlamentu. Należą do nich zarządzanie wyborów do parlamentu, zwoływanie pierwszego posiedzenia Sejmu, zwracanie się z orędyem do Sejmu, Senatu i Zgromadzenia Narodowego (zgodnie z art. 140 Konstytucji).

Uprawnienia w zakresie władzy wykonawczej. Zgodnie z art. 10 Konstytucji prezydent jest organem władzy wykonawczej. Prezydent uczestniczy w powoływaniu Rady Ministrów. W zakresie stosunków międzynarodowych ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. Prezydent przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z konstytucją. W zakresie polityki zagranicznej współdziała on z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Prezydent, jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych, w czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, mianuje szefa Sztabu Generalnego i dowódców sił zbrojnych. Natomiast na czas wojny na wniosek prezesa Rady Ministrów mianuje lub odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Na wniosek Ministra Obrony Narodowej nadaje stopnie wojskowe. W razie bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa prezydent na wniosek prezesa Rady Ministrów zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie sił zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Organem doradczym prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

Uprawnienia w zakresie władzy sądowniczej. W ich ramach prezydent powołuje: na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa sędziów (na czas nieoznaczony), pierwszego Prezesa

¹⁵ *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) H. Lisicka, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław 2001, s. 237.

Sądu Najwyższego (na 6-letnią kadencję) spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (na 6-letnią kadencję) spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Tradycyjne uprawnienia głowy państwa. Tradycyjnie prezydent nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na jego zrzeczenie się, nadaje ordery i odznaczenia, stosuje prawo łaski (którego nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu).

W sprawach szczególnej wagi prezydent może zwołać Radę Gabinetową. Radę tę tworzy Rada Ministrów obradująca pod jego przewodnictwem. Radzie Gabinetowej nie przysługują jednak kompetencje Rady Ministrów.

Prezydent, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe. Akty te wymagają dla swojej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Zasada ta nie dotyczy:

- zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu,
- zwoływania pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu,
- skracania kadencji Sejmu w przypadkach określonych w konstytucji (fiasko procesu tworzenia Rady Ministrów, brak uchwalenia w terminie ustawy budżetowej),
- inicjatywy ustawodawczej,
- zarządzania referendum ogólnokrajowego (za zgodą Senatu),
- podpisywania albo odmowy podpisania ustawy,
- zarządzania ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej,
- zwracania się z orędyem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego,
- wniosku do Trybunału Konstytucyjnego,
- wniosku o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli,
- desygnowania i powoływania prezesa Rady Ministrów,
- przyjmowania dymisji Rady Ministrów i powierzenia jej tymczasowego pełnienia obowiązków,
- wniosku do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów,
- odwoływania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności,
- zwoływania Rady Gabinetowej,
- nadawania orderów i odznaczeń,
- powoływania sędziów,
- stosowania prawa łaski,
- nadawania obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego,
- powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego,
- powoływania prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego,
- powoływania prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- wniosku do Sejmu o powołanie prezesa Narodowego Banku Polskiego,
- powoływania członków Rady Polityki Pieniężnej,
- powoływania i odwoływania członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego,

- powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
- nadawania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- zrzeczenia się urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezydent nie kieruje władzą wykonawczą. Uprawnienia te pozostawiono w gestii premiera. Ponadto utracił on wpływ na nominowanie ministrów odpowiedzialnych za obronę narodową, sprawy wewnętrzne i politykę zagraniczną. Istotnym elementem wyznaczającym rzeczywistą rolę prezydenta w systemie politycznym jest siła mandatu uzyskanego przez niego w wyborach. Jego wybór w głosowaniu powszechnym ma w założeniu zwiększyć jego autorytet i uniezależnić go od większości parlamentarnej. Dla jego pozycji nie bez znaczenia jest stopień poparcia w parlamencie.

Prezydent RP – obok wyżej opisanych czynności konstytucyjnych – posiada także liczne obowiązki, które nie wynikają wprost z jakichkolwiek prawnych regulacji. Jako głowa państwa i jego reprezentant bierze udział w licznych uroczystościach, wygłasza przemówienia (które jednak nie mogą być uznawane za absolutnie wiążące), spotyka się z przedstawicielami rozmaitych środowisk, bierze udział w podróżach zagranicznych, w czasie których reprezentuje państwo.

Prezydent jest swoistym symbolem państwa, jego majestatu i ciągłości. Kulturuje tradycje i dziedzictwo narodowe. Ma uosabiać wartości uniwersalne, niezmiennie, związane z państwem i demokracją. Powinien być ponad sporami politycznymi, konfliktami, które są ich treścią. Polityka rządu i parlamentu powinna być dla niego stałym źródłem pozytywnej refleksji.

Bibliografia

Alberski R., *Wybory prezydenckie w Polsce w latach 1989–2000 i ich funkcje polityczne*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, (red.) A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.

Antoszewski A., *Erozja systemu politycznego PRL w latach osiemdziesiątych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1992.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa 2005.

Lijphart A., *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, [w:] *Democracy and Political Transformation. Theories and East Central-European Realities*, (red.) G. Szoboszlai, Hungarian Political Science Association, Budapeszt 1991.

Lisicka H., *Ewolucja systemu politycznego w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, (red.) A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.

Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, (red.) H. Lisicka, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław 2001.

Świdorski J., *Radio Maryja w polskim systemie komunikacji politycznej*, „Przegląd Historyczno-Politologiczny”, nr 1/2009.

Summary

Normative conditions of Polish presidency after 1997

The aim of the article is to establish normative conditions of Polish presidency after 1997 on the threshold of a critical political change in the political system of Poland in 2015. The author has presented the concept of Polish presidency, which remained in the period of political breakthrough in the late eighties and the early nineties of the twentieth century. He has argued that it would be difficult to assign to a doctrinal vision. He has addressed the role of the president outlined in the Constitution of 1997 to the earlier legal and political considerations. He has pointed out that a key field of activity of Polish head of state is to serve as an arbitrator in the political system. However he has mentioned, that the practice is not always formed part of the constitutional design. In addition, the author has pointed out unnoticed previously function of a presidential veto, which is to build consensus around difficult and controversial bills.

Keywords: political science, political system, political regime, the executive, presidency

Streszczenie

Uwarunkowania normatywne polskiej prezydentury w latach 1997–2015

Celem artykułu jest ustalenie normatywnych uwarunkowań polskiej prezydentury po 1997 roku u progu krytycznej zmiany politycznej w systemie politycznym RP w 2015 roku. Autor przedstawił koncepcję polskiej prezydentury, która kształtowała się w okresie przełomu politycznego u schyłku lat osiemdziesiątych i w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Dowodził, że trudno byłoby ją przyporządkować do jakiejś wizji doktrynalnej. Odniósł rolę prezydenta nakreśloną w Konstytucji z 1997 roku do wcześniejszych uwarunkowań prawno-politycznych. Wskazał, że kluczowym polem aktywności polskiej głowy państwa jest pełnienie roli arbitra w systemie politycznym. Skonstatował jednak, iż praktyka nie zawsze wpisywała się w konstytucyjny wzór. Dodatkowo autor wskazał niezauważoną wcześniej funkcję prezydenckiego weta sprowadzającą się do budowy konsensusu wokół trudnych i kontrowersyjnych ustaw.

Słowa kluczowe: nauka o polityce, system polityczny, reżim polityczny, władza wykonawcza, prezydentura

Zasady przygotowania prac do publikacji w Wydawnictwie AHE w Łodzi

1. Publikacja powinna być złożona w formie elektronicznej (*.doc i *.rtf) oraz w postaci wydruku papierowego. W przypadku dużych objętościowo plików prosimy o spakowanie w formatach .zip lub .rar.
2. Obydwie wersje publikacji powinny być tożsame, tj. wszelkie poprawki na wydruku powinny być naniesione w pliku przez autora.
3. Tekst artykułu powinien być znormalizowany w formacie A4 (30 wierszy na stronie, 60 znaków w wierszu), marginesy: prawy 35 mm, pozostałe – 30 mm, interlinie: 1,5 wiersza, wydrukowane czcionką Times New Roman 12 p.
4. Rysunki i tabele w zapisie komputerowym powinny być dostosowane do formatu publikacji B5 (maks. wymiary 130 × 190 mm).
5. Do artykułu należy dołączyć krótkie streszczenie (5–8 wierszy) w języku polskim i angielskim oraz angielskie tłumaczenie tytułu artykułu, ponadto pięć haseł kluczowych określających zawartość artykułu oraz bibliografię, sporządzoną w układzie alfabetycznym, według następującego wzoru:

Wzór podawania publikacji w bibliografii na końcu tekstu:

Nazwisko i inicjał imienia autora (rok wydania), *tytuł*, nazwa wydawnictwa, miejsce wydania, numery stron, np.:

Jaworski M. (1997), *Język polski. Gramatyka i ortografia. Podręcznik dla klasy V szkoły podstawowej*, WSiP, Warszawa. [→ jeśli jest to publikacja zwięzła (książka)]

Kołodziej A. (1974), *Poziom samoakceptacji a spostrzeganie postaw rodzicielskich*, „Psychologia Wychowawcza”, nr 2, s. 19–32. [→ jeśli jest to artykuł w czasopiśmie]

Wrześniewski K. (2000), *Psychologiczne uwarunkowania powstawania i rozwoju chorób somatycznych* (rozdz. 57), [w:] J. Strelau (red.), *Psychologia*, t. 3, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk. [→ jeśli jest to publikacja w pracy zbiorowej]

a w tekście:

(Jaworski, 1997: 17–26) lub np.: „według badań Kołodzieja (1974)...”.

6. Zalecane jest, aby bibliografia obejmowała wyłącznie pozycje cytowane w artykule.
7. Praca powinna być poprawna pod względem ortograficznym, stylistycznym, interpunkcyjnym itp. (poprawki naniesione w pliku).
8. Sposoby wyróżnień w tekście należy ograniczać do niezbędnego minimum: kursywa – do cytatów i wyrażen obcojęzycznych, wygrubienia – do podkreśleń własnych.

Jacek Cheda Rola Europejskiego Urzędu Policji (Europolu) w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej • **Bogdan Ekstowicz** Wybrane zagadnienia polskiej polityki zagranicznej na przełomie XX i XXI wieku • **Izabela Iwanowicz** Doświadczenia samorządowe obozu narodowego do końca Drugiej RP w sferze dialogu społecznego (kilka uwag wstępnych do bilansu) • **Artur Kamiński** Wybory prezydenckie 2015 w Polsce w świetle wybranej prasy niemieckiej • **Radosław Kamiński** Nadzór i kontrola jako niezbędny element podniesienia sprawności działania administracji publicznej w Polsce. Wybrane aspekty • **Claudia Maffei, Areta Sobieraj, Joanna Paliwoda, Edyta Pietrzak** Family Learning and Migrant Engagement (FLAME) as an example of Global Citizenship Education • **Maciej Piekarz** Społeczeństwo obywatelskie inspiratorem zmiany establishmentu politycznego? • **Edyta Pietrzak** Dialektyka globalności i lokalności. Wpływ globalizacji na innowacje w sferze publicznej • **Barbara Rogowska** Ontologia i epistemologia w badaniach polityki ze szczególnym uwzględnieniem polityki wyznaniowej • **Małgorzata Rzeszutko-Piotrowska** Air Force Cyberspace Unit – analysis of security aspects • **Makary K. Stasiak** Przegląd współczesnych koncepcji pracy socjalnej w Polsce • **Jan Świderski** Uwarunkowania normatywne polskiej prezydentury w latach 1997–2015

